

Publié par :





Royaume du Maroc
Ministère de l'Intérieur

© CoMun

© Ute Grabowsky

LE CADRE LÉGISLATIF ET RÈGLEMENTAIRE DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE LOCALE

CoMun – coopération municipale
Gouvernance locale et participative au Maghreb

Direction Générale des Collectivités Locales



Publié par :
Coopération Municipale - CoMun
Gouvernance locale et participative au Maghreb

Élaboré par :
M. Abdallah Harsi

Avec le soutien de :
Direction Générale des Collectivités Locales

Conception graphique et impression :
Napalm

Crédits photos :
CoMun

Édition Janvier 2017



Le **programme CoMun** encourage le respect de l'environnement, le présent document est imprimé sur du papier recyclé.



Sommaire

1. Avant-propos 5

2. Introduction 7

3. Définition de la gouvernance participative locale 10

1. La notion de gouvernance en général 11
2. La notion de gouvernance locale 11
3. La gouvernance locale et la démocratie participative 12

4. Évolution de la gouvernance participative locale au Maroc 13

1. Le nouveau concept de l'autorité et l'association des citoyens (1999) 14
2. Le Rapport «50 ans de Développement Humain au Maroc et Perspectives 2025» (2005) 14
3. La déconcentration et la décentralisation, instruments indispensables de la bonne gouvernance territoriale 15
4. La gouvernance et le développement des villes : Thème principal de la Rencontre nationale des collectivités locales (2006) 15
5. La gouvernance, l'un des objectifs de la révision de la Charte communale de 2002 (2009) 16
6. La consécration partielle de la participation dans l'ancienne Charte communale (loi du 18 février 2009) 16

5. La consécration de la gouvernance participative locale dans la Constitution de 2011 17

1. Principes généraux 18
2. Le rôle des associations dans la gestion des affaires locales 18
3. Le droit d'accès à l'information (levier de la démocratie participative) 18
4. La participation, élément fondamental de l'organisation territoriale 19
5. Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation et le droit de présenter des pétitions 19
6. La bonne gouvernance des services publics 19



6. La consécration de la gouvernance participative locale dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales 21

1. Les instances consultatives thématiques 22
2. Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation 22
3. Le droit de présenter des pétitions 23

7. Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation en droit comparé 26

La consultation 27

La concertation 27

La coproduction de la décision 28

Le référendum local : Définition et catégories 29

8. L'organisation de la relation entre la commune et la société civile : la Charte de la démocratie comme exemple 31

Conclusion 33

Glossaire des termes et concepts 34

Bibliographie 36

1 Avant-propos





La Constitution de 2011 consacre pour la première fois dans son article premier le principe selon lequel la démocratie citoyenne et participative, ainsi que les règles de bonne gouvernance, constituent, à côté d'autres règles, l'un des fondements du système constitutionnel marocain. L'article 12 de la Constitution attribue également aux associations et aux organisations non gouvernementales la compétence de participer à l'élaboration des décisions et projets des institutions élues et des pouvoirs publics, ainsi qu'à leur mise en œuvre et leur évaluation.

Concernant le niveau territorial, l'article 139 de la constitution dispose que le Conseil de la région et les Conseils des autres collectivités territoriales créent des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser la participation des citoyennes et des citoyens à l'élaboration et au suivi des programmes de développement. Cette dernière disposition constitutionnelle a été insérée dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales de 2015.

En ce qui concerne les communes, la loi organique n°113.14 crée trois sortes de mécanismes participatifs : 1) Une instance consultative, créée auprès du Conseil communal, en partenariat avec la société civile. Le règlement intérieur du Conseil en fixe les modalités de composition et de fonctionnement ; 2) Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation créés par le Conseil communal et intégrés dans son règlement intérieur ; 3) Le droit de demander l'inscription d'une question donnée, relevant de la compétence du Conseil, à son ordre du jour (pétitions).

Ce manuel s'insère dans le cadre de ce contexte juridique et a pour objectif de présenter les principales nouveautés relatives à la participation citoyenne au niveau local.

Introduction 2





Au Maroc, le concept de gouvernance participative occupe de plus en plus la scène politique. La dynamique des réformes lancées donne la possibilité à tous les acteurs de participer à la construction d'une société moderne tout en gardant son identité culturelle et sociale. L'adoption de la nouvelle Constitution a dans ce sens réitéré plusieurs fois la volonté du législateur d'octroyer une plus grande place à la participation citoyenne et à celle de la société civile dans l'exercice du pouvoir. A cet effet, son préambule l'illustre parfaitement en affirmant que «*le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance*».

Par ailleurs, plusieurs articles affirment cette nouvelle orientation vers plus d'implication du citoyen et une tendance à le placer au cœur de toute action politique ou projet en lui garantissant le droit de participer à la conduite des affaires publiques, aussi bien nationales que locales.

Les communes, pilier institutionnel de proximité, sont l'un des cadres les plus favorable à la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales. Étant donné que leur mandat couvre plusieurs aspects de la vie quotidienne des citoyens, l'implication de ces derniers ainsi que celle des divers acteurs locaux dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques ou projets est une nécessité dans le souci de rendre l'action communale efficace, efficiente et plus adaptée aux besoins réels du citoyen.

Coopération Municipale-Gouvernance locale et participative au Maghreb, dénommé CoMun, est un programme régional pour le développement urbain et la gouvernance locale, mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ GmbH, en partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur. Le Programme CoMun promeut la mise en place de structures participatives au Maroc et dans d'autres pays du Maghreb. Il vise également à contribuer à une plus grande efficacité des administrations communales en matière de gestion urbaine et de gouvernance participative locale.

Les réseaux des villes sont les instruments privilégiés du programme ; ils concernent les cinq thématiques majeures de la gestion urbaine que sont : la mobilité urbaine et transport public, la gestion des déchets, la maîtrise de l'énergie, la réhabilitation des médinas et la gouvernance participative. CoMun et la DGCL oeuvrent ensemble pour doter les réseaux, et par-delà les villes, d'une panoplie d'outils et d'instruments appropriés et simples à mettre en œuvre pour remplir leurs missions de gestion des affaires locales.

Le Réseau dédié à la gouvernance nommé «REMAGP» est une plate-forme constituée de Communes membres dont les échanges portent sur les questions de la gouvernance locale, la participation citoyenne et celle de la société civile. Ce réseau facilite des espaces d'échange et de partage des défis et des expériences destinés aux responsables techniques et politiques des villes marocaines dans le but de relever les défis prescrits par les nouveaux textes juridiques et réglementaires, tout en contribuant à instaurer une véritable culture de gouvernance participative à l'échelle de leurs territoires respectifs.

En vue de répondre aux besoins croissants en matière de bonne gouvernance et doter les villes d'un ensemble d'outils, un corpus de guides thématiques sont conçus dans le cadre du Programme CoMun : Ainsi, ce premier manuel «cadre législatif et réglementaire de la gouvernance participative locale»



couplé avec les guides techniques des autres réseaux thématiques, donnent aux acteurs concernés un corpus de bonnes pratiques et des propositions techniques adaptées à leurs besoins et au contexte marocain. Les villes marocaines disposent désormais de référentiels d'actions et de pratiques qui leur permettront d'être plus efficaces dans leurs programmes globaux de mise à niveau des problématiques liées au développement urbain et à la gouvernance locale.

Ce manuel répond à un besoin en matière de connaissance des nouvelles dispositions juridiques relatives à la gouvernance participative locale. Il consiste à capitaliser le contenu des exposés et des débats qui ont eu lieu dans le cadre de la première rencontre de formation organisée par le Réseau Marocain de la Gouvernance Participative (REMAGP).

Il vise à exposer les notions fondamentales relatives à la gouvernance participative locale, ainsi que les mécanismes qui s'y rapportent. Il commence tout d'abord par définir la notion de gouvernance en général, et la gouvernance locale en particulier, à la lumière de la doctrine juridique et politique, et à travers la littérature développée par certains organismes internationaux qui adoptent cette notion, en montrant le lien qui existe entre la gouvernance locale et la démocratie participative.

Ensuite, le document traite l'évolution du concept de gouvernance locale et sa relation avec la participation citoyenne, à la lumière des discours royaux fondateurs, en plus de la volonté de concrétiser la démocratie participative dans l'ancienne Charte communale à l'occasion de sa révision en 2009.

Le manuel comprend également l'exposé des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la gouvernance participative, qui affirment le rôle des associations dans la participation à la gestion des affaires locales, reconnaissent le droit d'accès des citoyennes et citoyens à l'information comme levier de l'exercice de la participation, et considèrent la participation comme l'un des fondements de l'organisation territoriale. Par ailleurs, la constitution prévoit la création de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, et consacre en outre l'exercice du droit de pétition au double niveau local et régional.

Une partie du manuel est consacrée aux dispositions juridiques qui organisent et développent la gouvernance participative au niveau local. Il s'agit des dispositions spécifiques prévues par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales. En effet, en plus des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, et du droit de pétition, ces lois instituent des instances consultatives thématiques dont le nombre varie selon la catégorie de collectivité territoriale concernée.

En outre, une autre partie est réservée aux mécanismes participatifs et à leur mode de fonctionnement en droit comparé, et qui donne un aperçu de l'expérience de certains pays en la matière.

Enfin, il était nécessaire d'aborder un sujet important, qui est celui de l'organisation de la relation entre les collectivités territoriales et la société civile, dans le cadre de la mise en œuvre des mécanismes participatifs. Ceci est illustré par un modèle appelé en droit comparé la Charte de la démocratie participative, document lui-même élaboré de manière participative, afin de garantir le bon fonctionnement de la participation citoyenne, en fixant les droits et obligations des parties sur la base de valeurs claires liées à l'égalité, la neutralité, la transparence et l'engagement.

3 Définition de la gouvernance participative locale





1. La notion de gouvernance en général

- Selon certains auteurs, le terme anglais «governance» (qui signifiait l'exercice du gouvernement) a été consacré dans les années 1990 par les instances internationales (ONU, Banque mondiale, Fonds monétaire International) dans le sens de «l'art du gouvernement» ou le «mode du gouvernement», en y ajoutant un élément, celui de l'affirmation d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (Jean-Pierre GAUDIN).

- **Définition de la Banque mondiale** : «*Nous définissons la gouvernance comme étant l'ensemble des traditions et des institutions par lesquels le pouvoir est exercé dans un pays déterminé et qui a pour objectif de réaliser le bien de tous*». Cette notion comprend aussi la capacité du gouvernement à gérer les ressources d'une manière efficace et d'appliquer des politiques adéquates, et le respect des institutions par les citoyens et par l'État, avec l'existence d'un contrôle démocratique sur les fonctionnaires qui exercent le pouvoir. (Banque mondiale, Rapport sur la gouvernance et le développement - 1992).

- **Définition du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD)** : «*La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assurent leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends. La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation et la responsabilité, par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit et veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus et que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans la prise des décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement*» (Conférence mondiale sur la «Gouvernance et le développement humain durable» organisée en 1997).

2. La notion de gouvernance locale

- **Définition de la gouvernance locale par le PNUD** : «*La gouvernance locale comprend l'ensemble des institutions, des mécanismes et des procédures qui permettent aux citoyens d'exprimer leurs intérêts et d'exercer leurs droits et obligations au niveau local. La bonne gouvernance est fondée sur plusieurs piliers : la participation citoyenne, les partenariats entre les principaux acteurs au niveau local, l'existence de plusieurs sources d'information, des institutions de reddition de comptes et destinée en priorité au profit des pauvres*». (Note pratique intégrée sur la décentralisation et le gouvernement local et le développement urbain et rural, avril 2004)[1].

NOTION DE GOUVERNANCE LOCALE : CONCLUSION

On peut définir la gouvernance locale comme l'ensemble des pratiques relatives à la gestion des affaires publiques locales et qui s'insèrent dans le cadre du respect du droit et des procédures en vigueur et dans l'intérêt des habitants et des usagers des services publics locaux. Elle implique l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes permettant aux habitants d'exprimer leurs intérêts et de participer au développement de leur région. Elle prend aussi en compte la concertation avec le secteur privé.

1. Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development, April 2004.

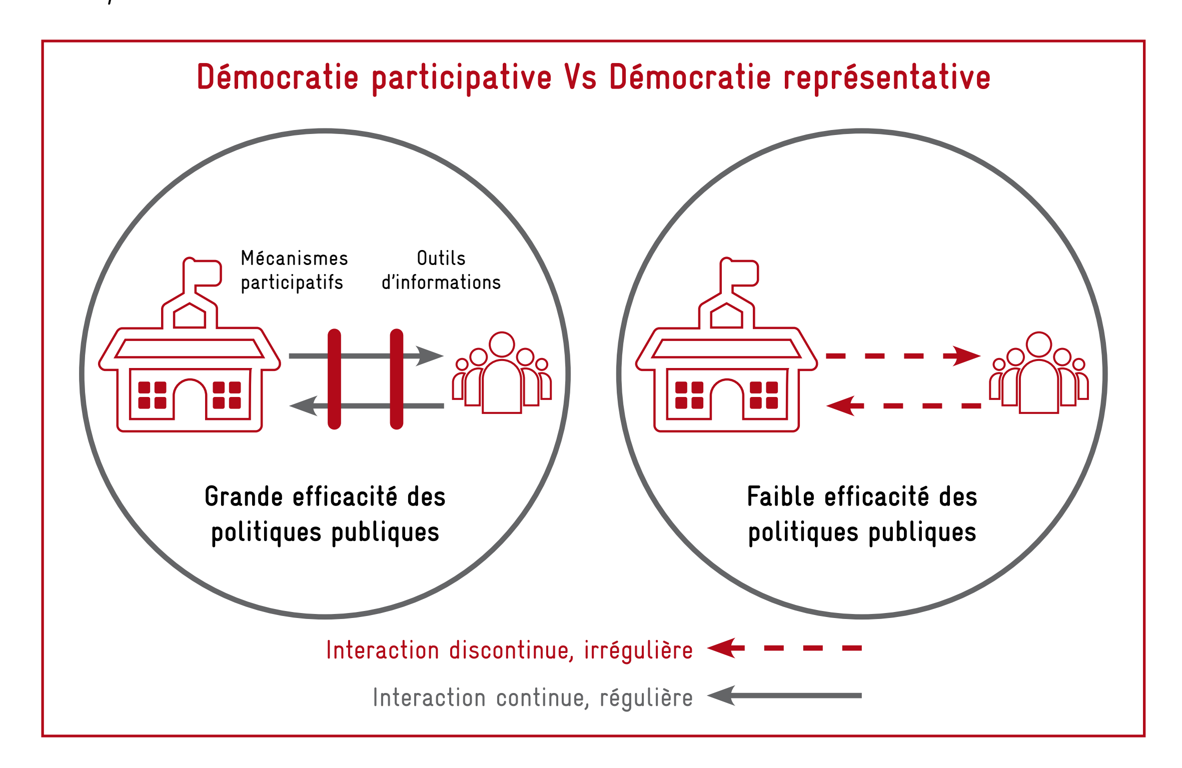




REMARQUE IMPORTANTE : La participation n'est que l'un des éléments constitutifs de la notion de gouvernance. Elle est apparue progressivement, s'est imposée au niveau mondial et a été adoptée par les institutions internationales concernées.

3. La gouvernance locale et la démocratie participative

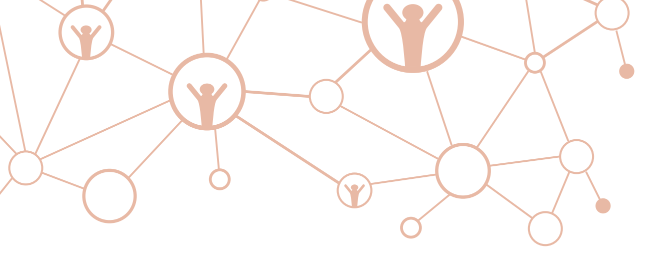
Une théorie complète sur la participation est apparue comme faisant partie de la bonne gouvernance dans les écrits internationaux, notamment depuis 2002, à l'occasion de la publication du **rapport international sur le développement humain par le PNUD**. Ce rapport justifie l'importance de la gouvernance fondée sur la participation par l'élément de l'efficacité : «*La gouvernance se révélera plus efficace si elle associe tout le monde. Lorsqu'on consulte la population locale sur l'emplacement d'un nouvel hôpital, par exemple, il est plus probable que cet établissement sera construit au bon endroit*». Si la participation citoyenne constitue une partie de la gouvernance locale et l'un de ses principaux éléments, la gouvernance participative locale signifie l'existence des conditions nécessaires d'exercice du droit à la participation, et notamment les outils de participation adéquats (mécanismes participatifs) et les outils d'information. On peut citer ici un exemple tiré du droit français, qui comprend à ce propos une formule claire et précise. Ainsi, l'article L.2141.1 du Code général des collectivités territoriales mentionne : «*Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs*».



Évolution de la gouvernance participative locale au Maroc

4





La notion de gouvernance territoriale est apparue progressivement à partir de 1999 pour ensuite être consacrée dans la loi de 2009 modifiant l'ancienne Charte communale de 2002. Cette évolution a été le résultat d'initiatives royales, de travaux doctrinaux de synthèse et d'actions du gouvernement.

1. Le nouveau concept de l'autorité et l'association des citoyens (1999)

DISCOURS ROYAL DU 12 OCTOBRE 1999

«Nous voudrions à cette occasion expliciter un nouveau concept de l'autorité et de ce qui s'y rapporte, un concept fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale. Cette responsabilité ne saurait être assumée à l'intérieur des **bureaux administratifs qui doivent, au demeurant, rester ouverts aux citoyens**, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes, en les **associant à la recherche des solutions appropriées»**.

2. Le Rapport «50 ans de Développement Humain au Maroc et Perspectives 2025» (2005)

Un projet collectif et participatif d'étude, de réflexion et de débat sur l'évaluation rétrospective du développement humain au Maroc depuis son Indépendance, et sur la vision de ses perspectives pour les vingt prochaines années, a été inauguré dans le discours royal du 20 août 2003. Ce projet a pris la forme d'un rapport intitulé «50 ans de développement humain au Maroc et perspectives 2025».

Cet ouvrage comprend plusieurs rapports thématiques, dont l'un est intitulé «Rapport sur le cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc». Ce rapport thématique réalise un bilan des années passées et propose les réformes à introduire en matière de décentralisation et de déconcentration[2].

2. Rapport sur le cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc, réalisé par Mohammed El Yaâgoubi et Abdallah Harsi, pages 177-215 (22 décembre 2005).



3. La déconcentration et la décentralisation, instruments indispensables de la bonne gouvernance territoriale

DISCOURS ROYAL DU 30 JUILLET 2006

«C'est dans le même cadre que Nous a été soumis, le rapport élaboré par un groupe d'intellectuels et d'universitaires marocains (dont) l'objectif (...) est d'approfondir le débat général sur les politiques publiques nationales susceptibles d'être mises en œuvre pour les deux prochaines décennies.
(...) C'est là une occasion qu'il nous faut saisir pour procéder à une évaluation de notre expérience en matière de démocratie locale, et explorer les possibilités d'élargissement de l'espace de la pratique démocratique et d'optimisation des politiques et programmes publics. À cet égard, il nous incombe de donner une nouvelle impulsion à la dynamique de décentralisation et de régionalisation, et de veiller à ce que la gestion déconcentrée, indissociable du choix de la décentralisation, devienne une règle de base dans tous les services du secteur public, et un instrument indispensable de la **bonne gouvernance territoriale**».

4. La gouvernance et le développement des villes : Thème principal de la Rencontre nationale des collectivités locales (2006)

La Rencontre nationale des collectivités locales a été organisée à Agadir les 12 et 13 décembre 2006, sous la présidence effective de SM le Roi, sous le thème «Développement des villes, citoyenneté et responsabilité». Trois axes principaux ont fait l'objet de débats et de recommandations lors de cette rencontre :

- La gouvernance des villes ;
- La gestion des services publics ;
- La croissance maîtrisée des villes.

DISCOURS ROYAL DU 12 DÉCEMBRE 2006 (RENCONTRE NATIONALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES À AGADIR)

«Notre ambition est grande de faire en sorte que les villes et les collectivités locales, au même titre que l'État, le secteur privé et la société civile, deviennent de véritables partenaires dans le processus de développement global de notre pays, ainsi qu'une force de proposition pour la mise en œuvre des différentes stratégies nationales. **La bonne gouvernance est devenue un outil majeur pour la gestion des grandes villes. Nos cités doivent, donc, s'orienter vers un système permettant d'ouvrir la voie à des initiatives fondées sur une approche contractuelle et participative associant l'État et les villes, et favorisant l'adhésion des divers acteurs politiques, économiques et sociaux, ainsi que la participation des citoyens aux différentes phases d'exécution des programmes locaux**».

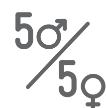


5. La gouvernance, l'un des objectifs de la révision de la Charte communale de 2002 (2009)

En 2008, un nouveau processus de réflexion et de débat a été lancé par le Ministère de l'Intérieur avec un objectif précis : Celui de réviser la Charte communale de 2002. Sur la base d'un diagnostic réalisé par le Ministère en 2007, trois thèmes ont fait l'objet de discussions et recommandations au sein de huit ateliers régionaux : La gouvernance, les services publics locaux, le patrimoine communal. Suite à ces travaux, un projet de loi modifiant la Charte communale de 2002 a été présenté au Parlement qui l'a adopté. C'est la loi du 18 février 2009.

6. La consécration partielle de la participation dans l'ancienne Charte communale (loi du 18 février 2009)

La loi n° 17.08 (18 février 2009)[3] portant modification de la Charte communale a consacré pour la première fois l'approche participative locale à deux niveaux :



- **LA COMMISSION DE LA PARITÉ ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES**

«Il est créé auprès du Conseil communal une commission consultative dénommée «commission de la parité et de l'égalité des chances», composée de personnalités appartenant à des associations locales et d'acteurs de la société civile, proposés par le Président du Conseil communal.
Le Président du Conseil communal ou son vice-président préside ladite commission et élabore l'ordre du jour de ses réunions. La commission donne son avis, autant que de besoin, à la demande du Conseil ou de son Président sur les questions concernant la parité et l'égalité des chances et l'approche du genre social. Les membres de la commission peuvent présenter des propositions et des suggestions relevant de sa compétence». (Article 14 de la loi)



- **L'INSTITUTION D'UNE APPROCHE PARTICIPATIVE POUR L'ÉLABORATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL**

«Le Conseil communal examine et vote un projet de Plan de développement communal, préparé par le Président du Conseil communal. (…) Le Plan de développement communal décrit pour six années, dans une perspective de développement durable et sur la base d'une démarche participative prenant en considération notamment l'approche genre, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune. (…) Le document du Plan de développement communal doit obligatoirement comporter les éléments suivants : un diagnostic mettant en évidence le potentiel économique, social et culturel de la commune ; **les besoins prioritaires identifiés en concertation avec la population, les administrations et les acteurs concernés** ; les ressources et les dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années de mise en œuvre du Plan de développement communal. La procédure d'élaboration du Plan de développement communal est fixée par voie réglementaire. (…)» (Article 36 de la loi)

3. Loi n° 17.08 du 18 février 2009 modifiant et complétant la loi n° 78.00 du 3 octobre 2002 portant Charte communale (Bulletin officiel n° 5714 du 5 mars 2009).

La consécration de la gouvernance participative locale dans la Constitution de 2011





1. Principes généraux



ARTICLE 1ER : Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

2. Le rôle des associations dans la gestion des affaires locales

Article 12 : Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi. Elles ne peuvent être dissoutes ou suspendues par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice.

Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi. L'organisation et le fonctionnement des associations et des organisations non gouvernementales doivent être conformes aux principes démocratiques.

3. Le droit d'accès à l'information (levier de la démocratie participative)

Article 27 : Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public.

Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la présente Constitution et de protéger les sources des informations et les domaines déterminés avec précision par la loi.



4. La participation, élément fondamental de l'organisation territoriale

Article 136 : L'organisation régionale et territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable.

5. Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation et le droit de présenter des pétitions

Article 139 : Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement.
Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'une question relevant de sa compétence.

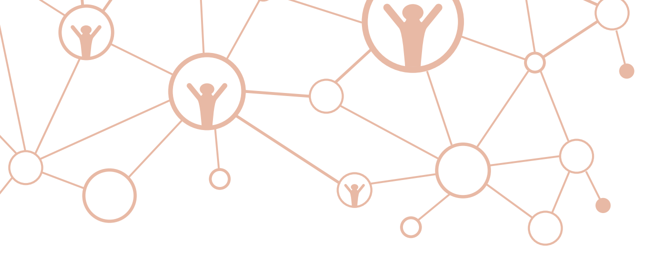
6. La bonne gouvernance des services publics

Article 154 : Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues.
Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.

Article 155 : Les agents des services publics exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.

Article 156 : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

Article 157 : Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics.



Les principes généraux pour la consécration de la gouvernance participative locale dans la Constitution de 2011

Principes généraux en faveur de la consécration de la gouvernance participative locale dans la Constitution de 2011

1
Le rôle des associations dans la gestion des affaires locales

2
Le droit d'accès à l'information (levier de la démocratie participative)

3
La participation, élément fondamental de l'organisation territoriale

4
Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation et le droit de présenter des pétitions

5
La bonne gouvernance des services publics

La consécration de la gouvernance participative locale dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales[4]

6



4. Il s'agit des lois organiques suivantes : Loi organique n° 111.14 relative aux régions (Bulletin officiel n° 6440 du 18-2-2016) ; Loi organique n° 112.14 relative aux préfectures et provinces (Bulletin officiel n° 6440 du 18-2-2016) ; Loi organique n° 113.14 relative aux communes (Bulletin officiel n° 6440 du 18-2-2016).



1. Les instances consultatives thématiques

La région (Article 117 de la loi organique n°111.14)	La province et préfecture (Article 111 de la loi organique n°112.14)	La commune (Article 120 de la loi organique n°113.14)
Sont créées auprès du Conseil de la région trois instances consultatives : - Une instance consultative, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires régionales relatives à la mise en oeuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre ; - Une instance consultative chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes ; - Une instance consultative, en partenariat avec les acteurs économiques de la région, chargée de l'étude des affaires régionales à caractère économique.	Est créée auprès du Conseil de la préfecture ou de la province une instance consultative, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires préfectorales ou provinciales relatives à la mise en oeuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.	Est créée auprès du Conseil de la commune une instance consultative, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en oeuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre dénommée «Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre».

2. Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation

La région (Article 116 de la loi organique n°111.14)	La province et préfecture (Article 110 de la loi organique n°112.14)	La commune (Article 119 de la loi organique n°113.14)
Conformément aux disposition du premier alinéa de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des régions mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la région.	Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des préfectures et des provinces mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la préfecture ou de la province.	Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des communes mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la commune.



3. Le droit de présenter des pétitions

Selon les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, la pétition se définit comme «tout écrit par lequel les citoyennes, les citoyens et les associations demandent au conseil l'inscription à son ordre du jour d'une question faisant partie de ses attributions».

La pétition est déposée auprès du Président qui la soumet au bureau du Conseil. Dans le cas où la pétition est jugée recevable, elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil de la session ordinaire suivante. Elle est soumise pour examen, à la commission compétente, avant de la soumettre à la délibération du Conseil. Si la pétition est jugée irrecevable par le bureau du Conseil, la décision d'irrecevabilité doit être motivée et doit être prise dans un délai de deux mois à compter de la date de la réception de la pétition pour les régions, les préfectures et provinces, et dans un délai de trois mois pour les communes.

Les conditions de l'exercice du droit de pétition diffèrent selon la catégorie de collectivité territoriale concernée, et selon qu'elle soit présentée par les citoyens et citoyennes ou par les associations.

3.1. Le droit de pétition au niveau de la région

Les conditions de présentation de la pétition par les citoyennes et citoyens (Article 120 de la loi organique n°111.14)	Les conditions de présentation de la pétition par les associations (Article 121 de la loi organique n°111.14)
Les citoyennes et citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : • Être des résidents de la région concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle ; • Avoir un intérêt commun dans la présentation de la pétition ; • Le nombre des signatures ne doit pas être inférieur : – à 300 pour les régions dont la population est inférieure à 1 000 000 habitants ; – à 400 pour les régions dont la population est comprise entre 1 000 000 et 3 000 000 habitants ; – à 500 pour les régions dont la population est supérieure à 3 000 000 habitants. Les signataires doivent être répartis selon leurs lieux de résidence effective, sur les préfectures et les provinces de la région, à condition que leur nombre dans chaque préfecture ou province relevant de la région ne soit pas inférieur à 5% du nombre requis.	Les associations pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : – Être reconnues et constituées au Maroc conformément à la législation en vigueur depuis plus de trois ans et fonctionner conformément aux principes démocratiques et à leurs statuts ; – Être en situation régulière vis-à-vis des lois et règlements en vigueur ; – Avoir leur siège ou l'une de leurs antennes sur le territoire de la région concernée par la pétition ; – Avoir une activité en lien avec l'objet de la pétition.



3.2. Le droit de pétition au niveau de la préfecture ou province

Les conditions de présentation de la pétition par les citoyennes et citoyens (Article 114 de la loi organique n°112.14)	Les conditions de présentation de la pétition par les associations (Article 115 de la loi organique n° 112.14)
Les citoyennes et citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : - Être des résidents de la préfecture ou de la province concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle ; - Satisfaire aux conditions d'inscription sur les listes électorales ; - Avoir un intérêt commun dans la présentation de la pétition ; - Le nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 300 citoyens ou citoyennes.	Les associations pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : - Être reconnues et constituées au Maroc conformément à la législation en vigueur depuis plus de trois ans et fonctionner conformément aux principes démocratiques et à leur statuts ; - Avoir un nombre d'adhérents supérieur à 100 ; - Être en situation régulière vis-à-vis des lois et règlements en vigueur ; - Avoir leur siège ou l'une de leurs antennes sur le territoire de la préfecture ou de la province concernée par la pétition ; - Avoir une activité en lien avec l'objet de la pétition.

3.3. Le droit de pétition au niveau de la commune

Les conditions de présentation de la pétition par les citoyennes et citoyens (Article 123 de la loi organique n°113.14)	Les conditions de présentation de la pétition par les associations (Article 124 de la loi organique n°113.14)
Les citoyennes et citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : - Être des résidents de la commune concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle ; - Satisfaire aux conditions d'inscription sur les listes électorales ; - Avoir un intérêt direct commun dans la présentation de la pétition ; - Le nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 100 citoyens ou citoyennes pour les communes dont le nombre des habitants est inférieur à 35 000 et 200 citoyens ou citoyennes pour le reste des communes ; - Toutefois, ce nombre ne doit pas être inférieur à 400 citoyens ou citoyennes pour les communes dotées du régime d'arrondissements.	Les associations pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : - Être reconnues et constituées au Maroc conformément à la législation en vigueur depuis plus de trois ans et fonctionner conformément aux principes démocratiques et à leurs statuts ; - Être en situation régulière vis-à-vis des lois et règlements en vigueur ; - Avoir leur siège ou l'une de leurs antennes sur le territoire de la commune concernée par la pétition ; - Avoir une activité en lien avec l'objet de la pétition.



3.4. Les décrets d'application des lois organiques relatives aux collectivités territoriales concernant les pétitions*

Les citoyennes, citoyens et les associations peuvent déposer des pétitions auprès des Présidents des Conseils des collectivités territoriales en conformité avec les lois organiques précitées en amont. La forme** des pétitions est précisée dans les décrets d'application publiés le 24 octobre 2016 dans le Bulletin Officiel numéro 6511 comme suit :

- Décret n° 2.16.401 relatif aux régions.
- Décret n° 2.16.402 relatif aux provinces et préfectures.
- Décret n° 2.16.403 relatif aux communes.

La pétition doit être accompagnée par les pièces justificatives suivantes :

Dans le cas où la pétition est présentée par des citoyens :

- Cartes d'identités nationales des dépositaires de la pétition.

Dans le cas où la pétition est présentée par des associations :

- Copie du reçu définitif de l'association, des branches et institutions qui relèvent d'elle, ou tout document justifiant la constitution légale.
- Copie du règlement intérieur.
- Attestation justifiant les prérogatives accordées à la personne qui assure, au nom de l'association, le suivi de la procédure de présentation de la pétition.

* La traduction en français des décrets d'application des lois organiques a été faite pour les besoins du présent manuel, en attendant la publication de ces décrets au Bulletin officiel.
** Voir en annexe



Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation en droit comparé





La consultation

Il existe deux types de consultation : La consultation directe, à travers le vote, et la consultation organisée au sein d'instances créées à cet effet.

• LA CONSULTATION DIRECTE (OU POPULAIRE)

C'est un mode auquel la collectivité territoriale concernée peut recourir pour demander l'avis des habitants sur les décisions qui les intéressent, sans que l'application n'en soit obligatoire.

France	La consultation peut avoir lieu à la demande d'un nombre déterminé d'électeurs, comme c'est le cas en droit français, où la consultation est organisée sur la base du vote dans des bureaux de vote créés à cet effet (Article L.1-2141 du Code général des collectivités territoriales). La consultation peut être organisée dans seulement la partie concernée au sein de la commune.
Belgique	En Belgique, par exemple, cette consultation directe, instituée en 1995, est organisée sous le nom «consultation populaire communale» et a lieu par voie de vote, sans qu'elle puisse porter sur les affaires relatives aux comptes, au budget et aux taxes (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, article L.1-1141 et suivants).

• LA CONSULTATION ORGANISÉE AU SEIN D'INSTANCES

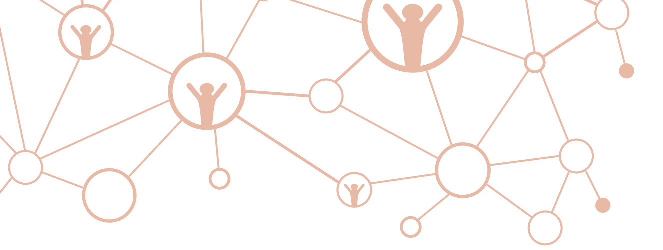
Elle a lieu par la création d'instances consultatives qui prennent généralement le nom de Conseils ou de Commissions qui sont, soit prévues par la loi, soit créées librement par les Conseils élus concernés.

France	Dans ce style d'instances consultatives, on trouve par exemple en droit français les Conseils de quartiers, dont la création est considérée comme obligatoire sur la base d'un nombre d'habitants donné. Le domaine de leurs activités est limité au ressort territorial du quartier. Ils peuvent obtenir de la part de la commune des crédits financiers pour couvrir les frais de fonctionnement, ainsi que des aides diverses.
Belgique	La législation belge se distingue dans ce domaine en définissant ce genre de Conseils consultatifs comme suit : «Tout groupe de personnes, quel que soit leur âge, chargé par le Conseil communal d'exprimer leur avis sur une ou plusieurs questions déterminées.» (Article L1122-25).



La concertation

La Commission nationale du débat public (France) définit la concertation comme suit : « *Une concertation est un dispositif participatif dont l'objectif est de recueillir l'ensemble des avis des parties prenantes et/ou du grand public sur un projet, avant que la décision ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, présente son projet aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision, mais s'engage néanmoins généralement à la justifier et à l'expliciter au*



regard du résultat de la concertation. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. Les formes prises par la concertation peuvent être très variables ainsi que la méthode d'animation.».

De cette définition, il apparaît que la concertation dépasse la consultation, dans le sens où elle vise à atteindre un consensus entre les autorités concernées et les habitants en accordant à ces derniers l'occasion de dialoguer. Elle consacre une vision particulière puisqu'elle ne part pas de l'inégalité entre les parties qui participent au dialogue. Si l'autorité compétente demeure libre de ne pas prendre en considération les résultats du dialogue, rien n'empêche que celui-ci puisse, dans le cadre de la concertation, avoir un effet sur la décision finale.

La concertation a lieu dans des réunions comprenant un nombre limité des représentants des parties concernées. L'échange d'opinions a lieu lors de séances qui ressemblent à des négociations pour arriver à une vision commune. La concertation peut également avoir lieu avec les Conseils de quartiers créés par les collectivités territoriales, à propos d'actions et de projets (expérience française).

La concertation peut également être engagée avec les associations qui participent à la vie publique locale, ou avec des groupes d'intérêt qui défendent les intérêts propres de leurs membres, comme les associations de commerçants ou de personnes exerçant un métier particulier.



La coproduction de la décision

• EXEMPLE DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Selon ce modèle, et au lieu que l'administration ne prépare un avant-projet du programme de développement et ne le soumette aux habitants ayant exprimé leurs avis, le programme de développement est élaboré dès le début de manière participative. Généralement, l'approche des instances chargées de la coproduction de la décision est déterminée d'avance par un texte réglementaire.

C'est cette approche participative qui est actuellement généralisée à toutes les collectivités territoriales dans les nouvelles lois organiques au Maroc.

• EXEMPLE DU BUDGET PARTICIPATIF

L'expérience est née dans la ville brésilienne de Porto Alegre en 1989, puis elle s'est étendue à un grand nombre de pays. Le budget participatif consiste à consacrer une partie du budget d'investissement ou d'équipement communal aux projets prioritaires définis en étroite concertation avec les habitants. Ces projets peuvent être orientés soit vers des domaines spécifiques (éducation, handicap, jeunesse, sport, culture, embellissements de la ville, espaces verts…) soit des territoires prioritaires (marginaux par exemple) ou encore les deux à la fois. À Porto Alegre, ce mécanisme est appliqué comme suit : la ville est répartie en secteurs géographiques qui couvrent l'ensemble de son territoire. Dans chaque secteur, il existe une assemblée générale et un forum thématique composés des personnes intéressées, qui désignent à leur tour des délégués, lesquels constituent le «Conseil du budget participatif». C'est dans le cadre de ces structures que les priorités, les besoins essentiels et les investissements correspondants sont déterminés.



Le référendum local : Définition et catégories

Le référendum local se distingue des autres mécanismes de consultation et de participation, puisqu'il est le seul mode qui donne aux habitants le pouvoir de prendre la décision dans certains cas fixés par la loi. Il convient de distinguer à ce propos ce que l'on appelle le référendum territorial ou institutionnel et le référendum thématique.

• LE RÉFÉRENDUM TERRITORIAL OU INSTITUTIONNEL

Ce type de référendum s'applique dans certains pays sur les modifications qui portent sur les collectivités territoriales, du point de vue de la création, de la fusion, de la dissolution ou de la modification des limites territoriales. Dans ces hypothèses, les législations de ces pays considèrent que la consultation des habitants et leur participation à la prise de décision est importante dans ce domaine et constitue généralement une procédure obligatoire.

Italie	Ce type de référendum s'applique à la modification des limites territoriales de la région ou à la création d'une nouvelle région.
Allemagne	Ce référendum est obligatoire chaque fois qu'il s'agit de modifier les limites territoriales des collectivités, bien que la décision finale revienne au parlement sous forme de loi.
Hongrie	Il s'applique aux opérations de fusion et de division de communes, ou de changement d'un arrondissement dépendant d'une municipalité.
République tchèque	Ce référendum n'est obligatoire que lorsqu'il s'agit de diviser une commune.
France	La Constitution indique dans son article 72-1 (alinéa 3) que lorsqu'il est décidé de créer une collectivité territoriale à statut particulier, ou de modifier son régime juridique, une loi peut être promulguée qui impose la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités territoriales concernées. Cette même procédure peut être appliquée dans le cas de modification des limites géographiques des collectivités territoriales.

• LE RÉFÉRENDUM THÉMATIQUE

C'est le référendum par lequel est soumis aux électeurs concernés un projet de décision ou de toute autre action qui relève de la compétence de l'une des collectivités territoriales. Ce type de référendum existe dans de nombreux pays, avec certaines différences concernant la procédure, la nature et les catégories d'actes ou d'actions concernées.

Toutefois, et d'une manière générale, sont exclues du référendum les nominations des fonctionnaires et les questions qui les intéressent, ou les questions de budget, de finances et de fiscalité, ou encore, comme c'est le cas en Arménie ou en Russie, les questions de nature à porter atteinte aux droits fondamentaux.

Enfin, il convient de signaler que le fondement juridique de référendum local, y compris régional, peut être la Constitution (avec l'édiction d'une loi spécifique), ou une loi ordinaire, et dans ce dernier cas la loi peut poser les règles fondamentales, les détails étant fixés par des arrêtés réglementaires municipaux.



Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertation en droit comparé



1. La consultation

La consultation organisée au sein des instances

La consultation directe ou populaire



2. La concertation

A travers les conseils de quartiers ou les groupes d'intérêt



3. La coproduction de la décision

Exemple du budget participatif

Exemples des programmes de développement local



4. Le référendum

Le référendum thématique

Le référendum territorial ou institutionnel

8

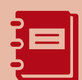
L'organisation de la relation entre la commune et la société civile : la Charte de la démocratie comme exemple





La démocratie participative est un processus qui nécessite l'existence de plusieurs éléments de nature à assurer son succès, parmi lesquels l'engagement des parties à respecter un ensemble de règles de conduite pour favoriser la participation citoyenne.

Ces règles sont normalement inscrites dans une Charte de la démocratie participative locale, qui constitue un outil de grande importance, appliquée au niveau international. Il s'agit pour les collectivités territoriales d'établir un document qui organise la relation entre les élus et la société civile, document établi lui-même de manière participative entre les Conseils élus et la société civile, et même les fonctionnaires locaux.



Cette Charte constitue un texte de référence pour tous les acteurs qui participent à l'élaboration des décisions. Elle est fondée sur les principes et les conceptions des parties, et notamment les éléments essentiels suivants :

- Détermination des références juridiques du document : La Constitution, les lois, le règlement intérieur du conseil élu ;
- Détermination des principes et valeurs fondamentaux qui sont à la base du document : L'engagement, le respect des opinions des autres, la neutralité, l'égalité, le respect de l'approche genre, la défense de l'intérêt général, le respect de l'autonomie et de la liberté des organisations de la société civile ;
- Fixation de l'organisation et du fonctionnement des instances participatives (conseils, commissions et autres), comme la périodicité des réunions et la convocation pour y assister, la durée de chaque réunion et le mode d'établissement de l'ordre du jour, le nombre de sujets qui doivent être discutés, la désignation de la personne chargée de diriger les débats ;
- Détermination du mode d'adhésion aux instances participatives créées, en précisant le mode de désignation par les habitants ou les associations de leurs représentants ainsi que le nombre admis ;
- Affirmation de l'engagement de la société civile, des élus ou des fonctionnaires à assister et participer aux réunions ;
- Nécessité de former les participants aux instances participatives : Cette formation doit être destinée à tous les membres de ces instances sur des sujets importants comme l'organisation territoriale, les attributions, la gestion de projets, l'animation et la gestion du débat et la rédaction des procès-verbaux ;
- Prévoir la possibilité d'organiser des rencontres avec les habitants et les usagers en dehors des sièges de l'administration et d'organiser des visites dans les quartiers ;
- Engagement à mettre en place les outils d'information et de communication ;
- Détermination des projets qui doivent faire l'objet d'une concertation de façon prioritaire ;
- Affectation d'aides matérielles et financières aux instances de proximité dans les quartiers pour les aider, par exemple, à faire le suivi de l'exécution des projets ;
- Organisation d'une assemblée annuelle pour évaluer l'expérience et la développer si nécessaire ;
- Prévoir la possibilité de désigner un médiateur indépendant vis-à-vis des parties pour régler les litiges et les différends qui peuvent naître entre les organes élus et la société civile, soit à cause de la divergence de points de vue, soit à cause de l'absence des conditions nécessaires pour exercer la participation.



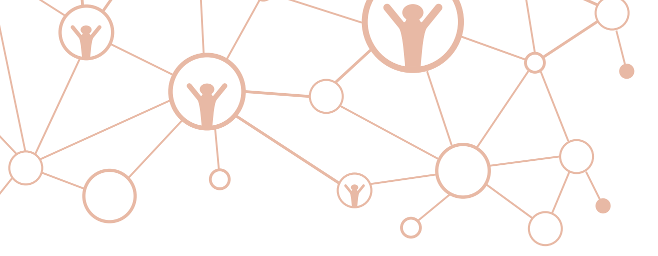
Conclusion

La Constitution et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales comprennent plusieurs dispositions qui intéressent la gouvernance participative locale et les mécanismes de sa mise en œuvre. L'objectif principal de cette nouvelle approche est l'amélioration de la gestion des affaires locales et la fourniture des prestations aux habitants d'une manière qui réponde à leurs besoins, en les consultant et en les faisant participer au diagnostic et au suivi de la mise en œuvre.

Si la démocratie participative est un moyen efficace pour gérer les affaires locales, elle est également un processus qui exige la réunion de plusieurs éléments qui favorisent son succès. Partant de là, on constate que les lois organiques relatives aux collectivités territoriales fixent de manière assez détaillée l'exercice du droit de présenter des pétitions aux Conseils élus et prévoient la création d'instances consultatives thématiques qui donnent aux Conseils concernés la compétence de fixer, dans leur règlement intérieur, leur appellation, leur composition et leur fonctionnement. C'est là un premier défi pour les pouvoirs locaux dans la mise en œuvre de la démocratie participative. Le second défi, et le plus important, est relatif aux mécanismes participatifs de dialogue et de concertation à propos desquels le législateur a laissé toute la liberté aux élus pour leur création, leur organisation et leur fonctionnement, sans donner d'exemple précis. On peut penser que le législateur a procédé de la sorte sur la base du principe de libre administration prévu par la Constitution. En effet, lesdites lois donnent aux collectivités territoriales une large compétence pour déterminer en toute liberté le choix des modes de consultation et de participation de la société civile à la prise de décisions et son suivi.

C'est dans ce sens que l'approche participative avec la société civile demeure importante pour instituer ces mécanismes, aussi bien pour développer les anciennes expériences dans ce domaine lorsqu'elles existent, ou pour créer des mécanismes participatifs nouveaux, dans une perspective qui permet une meilleure gestion de la chose publique locale et régionale, fondée sur un diagnostic des problèmes concrets, et sur la mobilisation de toutes les énergies locales pour répondre aux besoins des habitants.

La mise en œuvre de la participation citoyenne est un processus qui dure dans le temps et qui peut nécessiter des changements dans ses mécanismes pour les adapter aux nouveautés, aussi bien au niveau des types de mécanismes qui seront créés, comme les rencontres publiques, ou les commissions et les conseils spécialisés, ou au niveau du mode de leur fonctionnement et des résultats obtenus. En reconnaissant aux collectivités territoriales la liberté du choix de ces mécanismes, le législateur a pris en considération la nécessité de leur adaptation avec la réalité et avec les exigences propres à chaque collectivité territoriale.



Glossaire des termes et concepts

- **LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**



Dans le langage ordinaire, il n'y a pas de différence entre «collectivités territoriales» et «collectivités locales» du point de vue de leur sens. Toutefois, l'expression «collectivités locales» n'a plus de fondement juridique. L'expression collectivités territoriales met l'accent sur le territoire et se défini comme suit : «les collectivités territoriales sont des institutions administratives distinctes des institutions de l'État et chargée de gérer les intérêts des habitants situés dans un ressort territorial déterminé». Les critères de définition des collectivités territoriales sont : la personnalité morale, l'exercice de compétences propres attribuées par la loi, l'existence d'organes propres (élus en principe), pour prendre les décisions et les exécuter. Les collectivités territoriales en droit marocain sont : les communes, les préfectures et provinces, les régions.

- **LA DÉCENTRALISATION**



C'est un mode de gestion qui consiste à attribuer par la loi certaines compétences administratives aux collectivités territoriales, qui demeurent sous le contrôle du pouvoir central ou de son représentant au niveau local. Elle permet de rapprocher l'administration des citoyens et de gérer les affaires locales par le biais de leurs représentants choisis par élection. Elle constitue une forme de démocratie représentative.

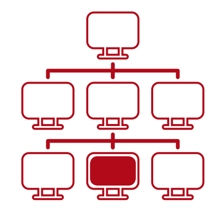
- **LA LIBRE ADMINISTRATION**



D'après la Constitution, ce principe s'applique à toutes les collectivités territoriales. Il est inspiré du droit français. Il n'existe pas de définition précise de la libre administration. Son sens est défini par ses éléments constitutifs et qui sont posés par la Constitution et les lois organisant les collectivités territoriales. Ce principe signifie que les collectivités territoriales présentent juridiquement les caractéristiques suivantes : L'autonomie administrative (un conseil élu) ; L'autonomie fonctionnelle (absence de pouvoir hiérarchique et de pouvoir disciplinaire) ; L'existence de compétences effectives garantissant l'autonomie des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres (absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre) ; L'exercice du pouvoir réglementaire ; L'autonomie financière ; La reconnaissance du pouvoir de créer et supprimer les emplois, de recruter et de gérer les fonctionnaires ; La reconnaissance du pouvoir de déterminer les règles de fonctionnement interne en sus d'un règlement intérieur des collectivités territoriales.



• LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ



Ce principe est lié à l'étendue des compétences qui sont exercées par les différentes autorités nationales ou locales. Il signifie que les décisions qui sont prises au sein de l'État doivent être exercées par le niveau territorial adéquat du point de vue de sa capacité à les mettre en œuvre et le plus proche des citoyens. Ce principe constitue le fondement de la détermination de la compétence et de son attribution, sur la base de la possibilité et de la capacité d'une collectivité territoriale déterminée à l'exercer, en prenant en compte l'importance qu'elle occupe dans la hiérarchie administrative et son ressort territorial, ainsi que les qualifications et les moyens disponibles ou mis à sa disposition et les objectifs fixés par l'État. L'article 72 de la Constitution française, par exemple, définit ce principe comme suit : «Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

• LA SOCIÉTÉ CIVILE



Le terme de «société civile» fait référence à l'ensemble des organisations non gouvernementales, aux organisations à but non lucratif et aux individus actifs au sein de la société qui ont une existence dans la vie publique. La société civile a pour mission d'exprimer les préoccupations et les valeurs de ses membres, sur la base de différentes considérations morales, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou caritatives. En droit marocain, ces organisations prennent la forme d'associations.



Bibliographie

- Ouvrage collectif, Les Citoyens et la politique locale : *Comment participent les Britanniques et les Français*, collection «Vie locale n°11», Éditions Pedone, Paris, 1978.

- Ouvrage collectif, *La démocratie participative*, sous la direction de François ROBBE, L'Harmattan, Paris, 2007.

- Jean-Pierre GAUDIN, *La démocratie participative*, Armand Colin, 2ème édition, Paris, 2013.

- Conseil d'État, *Rapport public 2011, Consulter autrement, Participer effectivement*, La Documentation Française, Paris, 2011.

- Constitution du Royaume du Maroc, 2011.

- Lois organiques relatives aux collectivités territoriales (régions, préfectures/provinces, communes).

- Loi n° 17.08 du 18 février 2009 modifiant et complétant la loi n° 78.00 du 3 octobre 2002 portant Charte communale (Bulletin officiel n° 5714 du 5 mars 2009).



Annexe au Décret numéro 2.16.401 du 06 Octobre 2016 fixant le modèle de motion déposée auprès du Président du Conseil Régional

Pétition déposée auprès du Président du Conseil Régional : ....

Date de présentation de la pétition[1] : ....

Objet de la pétition[1] : ....

Motifs justifiant la présentation de la pétition et ses objectifs :

....

....

....

....

....

....

....

....

....

Données personnelles et signatures des porteurs de la pétition ou représentant légal de l'association :

....

....

....

....

....

....

....

1. Il faut mentionner la date de présentation de la pétition et son objet au début de chaque page.



Annexe au Décret numéro 2.16.402 du 06 Octobre 2016 fixant le modèle de motion déposée auprès du Président du Conseil Préfectoral et provincial

Pétition déposée auprès du Président du Conseil préfectoral et provincial : ....

Date de présentation de la pétition[1] : ....

Objet de la pétition[1] : ....

Motifs justifiant la présentation de la pétition et ses objectifs :

....

....

....

....

....

....

....

....

....

Données personnelles et signatures des porteurs de la pétition ou représentant légal de l'association :

....

....

....

....

....

....

....

1. Il faut mentionner la date de présentation de la pétition et son objet au début de chaque page.



Annexe au Décret numéro 2.16.403 du 06 Octobre 2016 fixant le modèle de motion déposée auprès du Président du Conseil Communal

Pétition déposée auprès du Président du Conseil Communal : ....

Date de présentation de la pétition[1] : ....

Objet de la pétition[1] : ....

Motifs justifiant la présentation de la pétition et ses objectifs :

....

....

....

....

....

....

....

....

....

Données personnelles et signatures des porteurs de la pétition ou représentant légal de l'association :

....

....

....

....

....

....

....

1. Il faut mentionner la date de présentation de la pétition et son objet au début de chaque page.



ملحق بالمرسوم رقم 2.16.403
الصادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة

عريضة مودعة لدى رئيس مجلس جماعة: ....

تاريخ تقديم العريضة[1]: ....

موضوع العريضة[1]: ....

الأسباب الداعية إلى تقديم العريضة والأهداف المتوخاة منها:

....

....

....

....

....

....

....

....

....

البيانات الشخصية وتوقيعات مقدمي العريضة أو الممثل القانوني للجمعية:

....

....

....

....

....

....

....

1. يتعين التنصيص على تاريخ تقديم العريضة وعلى موضوعها في بداية كل صفحة من صفحاتها.



ملحق بالمرسوم رقم 2.16.403
الصادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة او الاقليم

عريضة مودعة لدى رئيس مجلس العمالة او الاقليم: ....

تاريخ تقديم العريضة[1]: ....

موضوع العريضة[1]: ....

الأسباب الداعية إلى تقديم العريضة والأهداف المتوخاة منها:

....

....

....

....

....

....

....

....

....

البيانات الشخصية وتوقيعات مقدمي العريضة أو الممثل القانوني للجمعية:

....

....

....

....

....

....

....

1. يتعين التنصيص على تاريخ تقديم العريضة وعلى موضوعها في بداية كل صفحة من صفحاتها.



ملحق بالمرسوم رقم 2.16.401
الصادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة

عريضة مودعة لدى رئيس مجلس الجهة: ....

تاريخ تقديم العريضة[1]: ....

موضوع العريضة[1]: ....

الأسباب الداعية إلى تقديم العريضة والأهداف المتوخاة منها:

....
....
....
....
....
....
....
....
....

البيانات الشخصية وتوقيعات مقدمي العريضة أو الممثل القانوني للجمعية:

....
....
....
....
....
....
....

1. يتعين التنصيص على تاريخ تقديم العريضة وعلى موضوعها في بداية كل صفحة من صفحاتها.



المراجع

- مؤلف جماعي، المواطنون والسياسة المحلية : كيف يشارك البريطانيون والفرنسيون، مجموعة «الحياة المحلية رقم 11»، طبعات بيدون، باريس، 1978.

- مؤلف جماعي، الديمقراطية التشاركية، تحت قيادة فرانسوا روب، هاماتان، باريس، 2007.

- جان بيير جودان، الديمقراطية التشاركية، أرمان كولين، الطبعة الثانية، باريس، 2013.

- مجلس الدولة، التقرير العام 2011، التشاور بِطَرِيقَةٍ أُخَرَى، المشاركة بفعالية، الوثائق الفرنسية، باريس، 2011.

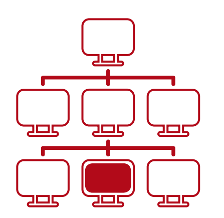
- دستور المملكة المغربية، 2011.

- القوانين التنظيمية المتعلقة بالسلطات المحلية (المناطق، المحافظات / المقاطعات، البلديات).

- القانون رقم 17.08 المؤرخ 18 فبراير 2009 والمعدل والمكمل للقانون رقم 78.00 المؤرخ 3 أكتوبر 2002 المتعلق بالميثاق الجماعي، (الجريدة الرسمية رقم 5714 الصادرة في 5 مارس 2009).



- **مبدأ التفريع**



يرتبط هذا المبدأ بمدى الاختصاصات التي تمارسها مختلف السلطات وطنية أم محلية. ويعني أن القرارات التي يتم اتخاذها داخل الدولة يجب أن تتخذ من قبل المستوى الترابي الأنسب من حيث القدرة على تنفيذها والأقرب إلى المواطن. يعتبر هذا المبدأ أساسا لتحديد الاختصاص ومنحه بناء على مدى استعداد أو قابلية وقدرة جماعة ترابية معينة على ممارستها، بالنظر لأهميتها في الترتيب الإداري ونفوذها الترابي، والمؤهلات والوسائل المتوفرة أو الموضوعة رهن إشارتها والأهداف التي تريدها الدولة. يعبر الفصل 72 من الدستور الفرنسي مثلا على هذا المبدأ كما يلي: «يُخول للجماعات الترابية اتخاذ القرارات بالنسبة لجميع الاختصاصات التي يمكن تطبيقها بأفضل طريقة على مستواها الترابي».

وفي هذا الإطار، فإن مبدأ التفريع يتم العمل به أيضا للفصل في الاختصاصات المشتركة قصد إعطاء الأسبقية لمستويات القرار الأقرب للساكنة.

- **المجتمع المدني**



يشير مصطلح المجتمع المدني إلى مجموعة المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجودٌ في الحياة العامة وتنهض بمهمة التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها استناداً إلى اعتبارات مختلفة أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية، بالإضافات إلى الأفراد النشيطين داخل المجتمع. تتخذ هذه المنظمات في القانون المغربي شكل جمعيات.



قاموس المصطلحات والمفاهيم

- **الجمـــاعـِــات الترابيـــة**



في الاستعمال اللغوي العادي، ليس هناك فرق بين عبارتي «الجماعات الترابية و»الجماعات المحلية» من حيث المفهوم. غير أن عبارة «الجماعات المحلية لم يعد لها أساس قانوني. يركز مصطلح «الجماعات الترابية» على أحد عناصر تعريفها كما يلي: «الجماعات الترابية مؤسسات إدارية تتميز عن مؤسسات الدولة وتتكلف بتدبير مصالح السكان المتواجدين في حيز ترابي محدد». أما معايير تحديد الجماعات الترابية فهي: امتلاك الشخصية المعنوية، التوفر على اختصاصات ذاتية يمنحها لها القانون، التوفر على أجهزة خاصة بها (منتخبة مبدئيا) لاتخاذ القرارات وتنفيذها. الجماعات الترابية في القانون المغربي هي: الجماعات، العمالات والأقاليم والجهات.

- **اللامـركـزيـــة**



هي أسلوب للتدبير يتجلى في منح بعض الاختصاصات الإدارية للجماعات الترابية بقانون على أن تبقى خاضعة للمراقبة الإدارية من قبل السلطة المركزية أو من يمثلها على المستوى الترابي. وهي تسمح بتقريب الإدارة من المواطنين والسماح لهم بتدبير شؤونهم المحلية عن طريق ممثليهم الذين يتم اختيارهم بالانتخاب. ولذلك فهي تجسيد للديمقراطية التمثيلية.

- **التدبير الحر**



يطبق هذا المبدأ حسب الدستور على جميع الجماعات الترابية. وهو مبدأ مستوحى من القانون الفرنسي. ليس هناك تعريف مجرد للتدبير الحر، وإنما يتحدد معناه بالعناصر المكونة له والتي ينص عليها الدستور والقوانين المنظمة للجماعات الترابية. ويعنى أن الجماعات الترابية تتوفر قانونيا على ما يلي: الاستقلال الإداري (مجلس منتخب)؛ الاستقلال الوظيفي (انعدام السلطة الرئاسية، انعدام السلطة التأديبية)؛ التوفر على اختصاصات فعلية، تضمن استقلال الجماعات الترابية عن بعضها البعض (عدم وجود وصاية لجماعة ترابية على جماعة ترابية أخرى)؛ التوفر على السلطة التنظيمية؛ التوفر على الاستقلال المالي؛ الاعتراف بسلطة إحداث وحذف المناصب، والتوظيف وتدبير الموظفين؛ الاعتراف بسلطة تحديد قواعد السير الداخلية بمقتضى نظام داخلي للجماعات الترابية.



خاتمة

لقد جاء الدستور والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بعدة مقتضيات تهم الحكامة التشاركية المحلية ، وتنص على آليات تطبيقها. إن الغاية الرئيسية من هذا النهج الجديد تبقى هي تحسين تدبير الشأن المحلي وتوفير الخدمات للسكان بالشكل الذي يستجيب لحاجياتهم من خلال تشخيصها وتتبع تنفيذها بمشاركتهم وأخذ رأيهم بعين الاعتبار.

وإذا كانت الديمقراطية التشاركية وسيلة فعالة لتدبير الشأن المحلي، فهي أيضا مسلسل يتطلب توفر مجموعة العناصر التي تؤثر على نجاحها. وبناء على ما سبق، يتبين أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تحدد بنوع من التفصيل ممارسة حق تقديم العرائض على المجالس المنتخبة، كما تنص على إحداث هيئات استشارية موضوعاتية، لكنها تترك صلاحية تسميتها وتحديد تكوينها وسيرها للمجالس المعنية في إطار نظامها الداخلي. وهذا يشكل أول تحد يواجه السلطات المنتخبة في إعمال مبادئ الديمقراطية التشاركية. أما التحدي الثاني والأكبر، فيتعلق بالآليات التشاركية التي ترك المشرع للمنتخبين كامل الحرية في إحداثها وتنظيمها وتحديد قواعد سيرها دون أن يعطي مثالا على ذلك. ولعل المشرع ينطلق في نهجه هذا من مبدإ التدبير الحر الذي ينص عليه الدستور، حيث أن القوانين المذكورة تترك مجالا واسعا للجماعات الترابية في أن تحدد بكل حرية اختيار أساليب الاستشارة وإشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات وتتبعها.

وهنا تكمن أهمية المقاربة التشاركية مع المجتمع المدني في إرساء هذه الآليات، سواء من أجل تطوير التجارب السابقة في هذا المجال في حال تواجدها ، أو من أجل إبداع آليات تشاركية بالشكل الذي يسمح بتدبير أفضل للشأن العام المحلي والجهوي، يكون مبنيا على تشخيص للمشاكل أقرب إلى الواقع، وعلى تعبئة كافة الطاقات المحلية للاستجابة لحاجيات الساكنة.

إن إعمال المشاركة المواطنة هو مسلسل مستمر في الزمان، قد يتطلب تعديلا أو إعادة للنظر في آلياته من أجل تكييفها مع المستجدات، سواء على مستوى نوع الآليات التي سيتم إحداثها من لقاءات عمومية أو لجان أو مجالس متخصصة، أم على مستوى طريقة عملها و النتائج المحصل عليها. إن القانون عندما منح للجماعات الترابية حرية اختيار هذه الآليات يكون قد أخذ بعين الاعتبار أيضا ضرورة تكييفها مع واقع كل جماعة ترابية على حدة بحسب واقعها الخاص ومتطلباتها.



إن الديمقراطية التشاركية هي مسلسل يتطلب توفر مجموعة العناصر التي تؤثر على نجاحها، من بينها التزام الأطراف بمجموعة من قواعد السلوك لتيسير المشاركة المواطنة ذات الطابع الملزم لكل الأطراف.

تدرج هذه القواعد عادة في ميثاق للديمقراطية التشاركية المحلية وهو وسيلة ذات أهمية كبرى، تطبق على الصعيد الدولي، وتكمن في وضع الجماعات الترابية لوثيقة تضبط العلاقة بين المنتخبين والمجتمع المدني، توضع هي بدورها بطريقة تشاركية بين المجالس المنتخبة والمجتمع المدني وحتى الموظفين المحليين.

ويعتبر هذا الميثاق بمثابة وثيقة مرجعية لكل الفاعلين الذين يساهمون في إعداد القرار، تقوم على مبادئ وتصورات الأطراف، ولاسيما حول العناصر الأساسية التالية:

- تحديد المرجعية القانونية للوثيقة: الدستور، القوانين، القانون الداخلي للمجلس؛
- تحديد المبادئ والقيم الأساسية التي تؤسس للوثيقة: الالتزام، احترام الرأي الآخر، الحياد، المساواة، احترام مقاربة النوع، الدفاع عن المصلحة العامة، الامتناع عن التأثير على استقلالية وحرية منظمات المجتمع المدني؛
- تحديد وتنظيم سير الهيئات التشاركية من مجالس ولجان وغيرها، بتحديد دورية الاجتماعات والدعوة لحضورها، والمدة الزمنية المخصصة لكل اجتماع وطريقة وضع جدول الأعمال، وعدد المواضيع الواجب مناقشتها، وتعيين من سيدير النقاش؛
- تحديد طريقة الانخراط في الهيئات التشاركية المحدثة عن طريق انتخاب ممثلين عن السكان أو انتداب ممثلين عن الجمعيات في حدود العدد المسموح به؛
- التنصيص على الالتزام بالحضور والمشاركة سواء بالنسبة للمجتمع المدني أو المنتخبين أو الموظفين؛
- التنصيص على تكوين المشاركين في الهيئات التشاركية: ويوجه لكل أعضاء هذه الهيئات حول مواضيع أساسية مثل التنظيم الترابي، والاختصاصات، وتدبير المشاريع، وتنشيط وإدارة الحوار وصياغة المحاضر؛
- التنصيص على إمكانية عقد لقاءات مع السكان والمرتفقين خارج مقرات الإدارة والقيام بجولات في الأحياء؛
- الالتزام بتوفير أدوات الإعلام والتواصل؛
- تحديد المشاريع التي تحظى بالأولوية للتشاور حولها؛
- تخصيص مساعدة مادية ومالية لهيئات القرب في الأحياء مثلا للمساعدة في تتبع إنجاز المشاريع؛
- تنظيم جمع سنوي لتقييم التجربة وتطويرها إن اقتضى الأمر؛
- التنصيص على إمكانية تعيين وسيط مستقل عن الأطراف من أجل العمل على فض النزاعات أو الخلافات التي قد تنشأ بين الأجهزة المنتخبة ومكونات المجتمع المدني إما بسبب تباين وجهات النظر، أو لعدم توفر الشروط الضرورية لممارسة المشاركة.

8

تنظيم العلاقة بين الجماعة والمجتمع المدني: ميثاق الديمقراطية التشاركية كمثال





الآليات التشاركية للحوار والتشاور في القانون المقارن

1. الاستـشـــارة

الاستشارة المباشرة (أو الشعبية)

الاستشارة المنظمة في هيئات

2. التـشـــاور

من خلال مجالس الأحياء أو جماعات المصالح

3. الإنتاج المشترك للقرار

نموذج برامج التنمية المحلية

نموذج الميزانية التشاركية

4. الاستـفـتــاء المحلي

الاستفتاء الترابي (أو المؤسساتي)

الاستفتاء الموضوعاتي



موضوعاتي يتكونون من المواطنين المهتمين، ويعينون مندوبين عنهم ليشكلوا «مجلس الميزانية التشاركية» ويتم من خلال هذه البنيات تحديد الأولويات والحاجيات الأساسية والاستثمارات المرتبطة بها.

الاستفتـــاء المحلي

يتميز الاستفتاء المحلي عن باقي آليات الاستشارة والمشاركة بكونه الأسلوب الوحيد الذي يمنح السكان سلطة اتخاذ القرار في بعض الحالات التي يحددها القانون. يجب التمييز في هذا الصدد بين ما يمكن أن نسميه الاستفتاء الترابي أو المؤسساتي والاستفتاء الموضوعاتي.

- **الاستفتاء الترابي (أو المؤسساتي)**

يطبق هذا النوع من الاستفتاء في عدد من الدول بشأن التغييرات المطلوب اتخاذها على الجماعات الترابية، من حيث الإحداث أو الدمج أو الحل أو تغيير الحدود الترابية، حيث تعتبر تشريعات هذه الدول أن استشارة السكان وإشراكهم في اتخاذ القرار مهمة في هذا المجال وتجعل منه أمرا إجباريا في الغالب.

إيطاليـــا	يطبق هذا الاستفتاء على تغيير حدود جهة أو إحداث جهة جديدة.
ألمانيـــا	يعتبر إجباريا أيضا عند كل تغيير للحدود الترابية، بالرغم من أن القرار النهائي يعود للبرلمان على شكل قانون.
هنغاريـــا	يطبق على عمليات دمج أو تقسيم البلديات، أو تغيير مقاطعة تابعة لبلدية.
الجمهورية التشيكية	الاستفتاء الإجباري لا يوجد إلا في حالة تقسيم جماعة، وينظم في الجزء الذي يرغب في الانفصال عنها.
فرنســا	ينص الدستور في الفصل 1- 72 (المقطع الثالث) على أنه عندما يتقرر إحداث جماعة ترابية ذات نظام خاص، أو تغيير تنظيمها، يمكن أن يصدر قانون يقضي باستشارة الناخبين المسجلين في الجماعات الترابية المعنية. ويمكن تطبيق نفس المسطرة أيضا عندما يتعلق الأمر بتغيير الحدود الجغرافية للجماعات الترابية.

- **الاستفتاء الموضوعاتي**

وهو الاستفتاء الذي بموجبه يعرض على الناخبين المعنيين مشروع قرار أو أي عمل أخر يدخل في اختصاص إحدى الجماعات الترابية من أجل البث فيه. وهذا النوع منتشر أيضا في العديد من الدول والتي تطبقه مع بعض الفوارق في المساطر المتبعة، وفي طبيعة وأنواع القرارات والأعمال التي يمكن أن تكون محل استفتاء.

غير أنه وبشكل عام، تستثنى من الاستفتاء تعيينات الموظفين والقضايا التي تهمهم، أو قضايا الميزانية والمالية والجبايات، أو كما هو الحال في أرمينيا وروسيا القضايا التي من شأنها المس بالحقوق الأساسية.

وفي الأخير يجب الإشارة إلى أن الأساس القانوني للاستفتاء المحلي (بما فيه الجهوي) قد يكون هو الدستور (مع إصدار قانون ينظمه)، أو قانون عادي، وفي هذه الحالة الأخيرة يمكن للقانون ان يضع القواعد الأساسية، بينما تحدد التفاصيل بواسطة قرارات تنظيمية بلدية.





التشـــــاور

تعرف «اللجنة الوطنية للنقاش العمومي» (فرنسا) التشاور بأنه «آلية تشاركية لطلب رأي الأطراف المعنية أو الجمهور العريض حول مشروع معين، قبل اتخاذ القرار. تقدم السلطة القرار الذي تريد اتخاذه للأشخاص المعنيين وتفتح معهم حوارا حوله. تبقى السلطة حرة في اتخاذ القرار ولكن مع ذلك تبقى ملتزمة عموما بتبريره وشرحه على ضوء نتائج المشاورات. يمكن للتشاور أن يبدأ قبل اتخاذ القرار، أي ابتداء من الدراسات الأولية».

انطلاقا من هذا التعريف، يتبين أن التشاور يتجاوز الاستشارة التي تحدد في طلب الرأي، بحيث يهدف إلى التوصل إلى إجماع بين السلطات المعنية وبين السكان الذين تمنح لهم الفرصة في الحوار. وهو يرتكز على منظور خاص حيث لا ينطلق من عدم المساواة بين أطراف الحوار، وإن كانت السلطة المختصة حرة في عدم الأخذ بنتائجه، فإنه ليس هناك ما يمنع أن يؤثر الحوار في إطار التشاور على الصيغة النهائية للقرار.

يجري التشاور خلال اجتماعات تضم عددا محدودا من ممثلي الأطراف المعنية ويتم تبادل الرأي في جلسات تشبه المفاوضات من أجل الوصول إلى رؤية موحدة. يمكن أيضا أن يتم التشاور حول الأعمال والمشاريع مع مجالس الأحياء التي تؤسسها الجماعات الترابية (التجربة الفرنسية).

كما يمكن أن يقع التشاور مع الجمعيات التي تساهم في الحياة العامة المحلية، أو مع «جماعات المصالح» التي تدافع عن المصالح الخاصة لأعضائها، مثل جمعيات التجار أو ممارسي بعض المهن وغيرهم.



الإنتاج المشترك للقرار

• نموذج برامج التنمية المحلية

طبقا لهذا الأسلوب، عوض أن تضع الإدارة مشروعا أوليا لبرنامج التنمية وتعرضه على السكان لإبداء رأيهم، فإنه يتم وضع هذا البرنامج منذ البداية بشكل تشاركي. وتكون المقاربة والهيئات المكلفة بالإصدار المشترك للقرار منصوص عليها سلفا بمقتضى نص تنظيمي في الغالب.

هذه المقاربة التشاركية هي التي تم تعميمها حاليا على كافة الجماعات الترابية في القوانين التنظيمية الجديدة.

• نموذج الميزانية التشاركية

انطلقت هذه التجربة كما سبقت الإشارة إلى ذلك بمدينة بورطو أليكري البرازيلية سنة 1989، وانتشرت بعد ذلك في عدد كبير من بلدان العالم، ويعتمد مبدأ الميزانية التشاركية على تخصيص جزء من ميزانية الاستثمار أو التجهيز للجماعة الترابية للمشاريع الأولوية المحددة والمقررة مع الساكنة. ويمكن لهذه المشاريع أن تكون موجهة لمجال معين (التربية، الشباب، الرياضة، الثقافة، تزيين المدينة، المساحات الخضراء...) أو لمنطقة أو حي معين (حي يعاني من مشاكل حادة) أو الاثنين معا. يقع تطبيق هذه الآلية في بورطو أليكري كما يلي: تقسم المدينة إلى قطاعات جغرافية تشمل كافة المدينة ويوجد في كل قطاع «جمعية عمومية» ومنتدى



الاستشارة

ينقسم أسلوب الاستشارة إلى نوعين: استشارة مباشرة، عن طريق الاقتراع، واستشارة منظمة داخل هيئات تحدث لهذا الغرض.

• الاستشارة المباشرة (أو الشعبية)

وهي أسلوب يمكن اللجوء إليه من قبل الجماعة الترابية المعنية لطلب رأي السكان حول القرارات التي تهمهم، دون أن يكون هذا الرأي ملزما.

فرنسا	يمكن أن تجرى الاستشارة بطلب من عدد معين من الناخبين كما في القانون الفرنسي، حيث تنظم بواسطة الاقتراع في مكاتب خاصة للتصويت (المادة 1-2141L من المدونة العامة للجماعات الترابية). ويجوز أن تشمل فقط الجزء من الجماعة الترابية المعني بموضوع الاستشارة.
بلجيكا	تتم هذه الاستشارة المباشرة في بلجيكا مثلا تحت اسم «الاستشارة الشعبية الجماعية»، حيث أحدثت منذ 1995 وتتم وفقا لنفس الإجراءات (التصويت)، غير أنه يستثنى منها القضايا المتعلقة بالحسابات والميزانيات والرسوم (مدونة الديمقراطية المحلية واللامركزية، المادة 1141 - L.1 وما بعدها).

• الاستشارة المنظمة في هيئات

وتكون بواسطة إحداث هيئات استشارية تحمل في الغالب اسم مجالس أو لجان، إما ينص عليها القانون أو تترك الحرية في إحداثها للمجالس المنتخبة المعنية.

فرنسا	بالنسبة لهذا النوع من الهيئات الاستشارية، نجد في القانون الفرنسي «اللجنة الاستشارية للمرافق العمومية المحلية»، ويعتبر إحداثها إجباريا في بعض المدن، تضم ممثلين عن المنتخبين وعن الجمعيات المحلية. بالإضافة للجان الاستشارية الخاصة بكل مسألة ذات فائدة جماعية، وتكون الجماعات الترابية حرة في إحداثها. من جهة أخرى، نجد في النظام الفرنسي أيضا مجالس الأحياء، والتي يعتبر إحداثها إجباريا في بعض الحالات بحسب عدد السكان، ويكون مجال نشاطها محددا في دائرة نفوذ الحي، ويمكن أن تتوصل من قبل الجماعة باعتمادات مالية لتغطية نفقات التسيير ومساعدات أخرى.
بلجيكا	يتميز التشريع البلجيكي في هذا المجال بالتنصيص على أن هذا النوع من المجالس الاستشارية هو «كل مجموعة من الأشخاص مهما كان سنهم، مكلفين من قبل المجلس الجماعي بإبداء الرأي حول مسألة أو عدة مسائل محددة». الشيء الذي يسمح باستيعاب حتى الأطفال مثلا، والذين لا يتوفرون على صفة ناخب (المادة 1122-25 L من مدونة الديمقراطية المحلية واللامركزية).

7 الآليات التشاركية للحوار والتشاور في القانون المقارن





4.3. مراسيم تطبيق القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية : العرائض

يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات أن يودعوا عرائض لدى رؤساء مجالس الجماعات الترابية وفق القوانين التنظيمية المشارة إليها أعلاه. يحدد شكل ومضمون* العريضة وفق المراسيم المشارة إليها في الجريدة الرسمية رقم 6511 المنشورة في 24 أكتوبر 2016 وهي كالآتي :

- مرسوم رقم 2.16.401 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة؛
- مرسوم رقم 2.16.402 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم؛
- مرسوم رقم 2.16.403 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة.

بالنسبة للعرائض المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات:

- نسخ من البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بمقدمي العريضة.

بالنسبة للعرائض المقدمة من طرف الجمعيات:

- نسخة من الوصل النهائي المسلم للجمعيات، والفروع والمؤسسات التابعة لها عند الاقتضاء، أو وثيقة تثبت أن الجمعية مؤسسة بصفة قانونية وفق أحكام الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 1.58.376 بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.
- نسخة من النظام الأساسي للجمعية.
- وثيقة تثبت الصلاحيات المخولة إلى الشخص الذي يتولى، بإسم الجمعية.

* شكل العريضة بالملحق.



2.3. حق تقديم العرائض على مستوى العمالة أو الإقليم

شروط تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين (المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 112.14)	شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات (المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 112.14)
يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية: - أن يكونوا من ساكنة العمالة أو الإقليم المعني أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛ - أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛ - أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة؛ - أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن ثلاثمائة (300) مواطن أو مواطنة.	يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية: - أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛ - أن يكون عدد منخرطيها يفوق المائة (100)؛ - أن يكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ - أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب العمالة أو الإقليم المعني بالعريضة؛ - أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

3.3. حق تقديم العرائض على مستوى الجماعة

شروط تقديم العرائض من قبل المواطنات والمواطنين (المادة 123 من القانون التنظيمي رقم 113.14)	شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات (المادة 124 من القانون التنظيمي رقم 113.14)
يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية: - أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛ - أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛ - أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة؛ - أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن مائة (100) مواطن أومواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و200 مواطن أومواطنة بالنسبة لغيرها من الجماعات. غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطن أومواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.	يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية: - أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛ - أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ - أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة؛ - أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.



3. حق تقديم العرائض

تعرف العريضة حسب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية : «كل محرر يطالب بموجبه المواطنات والمواطنين والجمعيات مجلس (الجهة، العمالة أو الإقليم، الجماعة) بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله».

تقدم العريضة إلى الرئيس وتحال إلى مكتب المجلس. في حالة قبولها، تعرض على الدورة الموالية وتحال إلى اللجنة المختصة قبل عرضها على المجلس للتداول فيها. أما في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يكون قرار رفض العريضة معللا ويصدر داخل أجل ثلاثة أشهر فقط بالنسبة للجماعات أما بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات فإنه شهرين.

تختلف شروط ممارسة هذا الحق بحسب نوع الجماعة الترابية المعنية، وبحسب ما إذا قدمت العريضة من قبل المواطنين والمواطنات أو من قبل الجمعيات.

1.3 حق تقديم العرائض على مستوى الجهة

شروط تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين (المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14)	شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات (المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 111.14)
يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية: • أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛ • أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة؛ • أن لا يقل عدد التوقيعات على ما يلي: - 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة؛ - 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة؛ - 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة. يتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.	يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية: - أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛ - أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ - أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة؛ - أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.



1. الهيئات الاستشارية الموضوعاتية

الجهة (المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14)	العمالة أو الإقليم (المادة 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14)	الجماعة (المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14)
تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية: - هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع - هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب - هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.	تحدث لدى مجلس العمالة أو الإقليم هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.	تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع. (نموذج لجنة المساواة وتكافؤ الفرص سابقا).

2. الآليات التشاركية للحوار والتشاور

الجهة (المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14)	العمالة أو الإقليم (المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14)	الجماعة (المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14)
تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة.	تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس العمالات والأقاليم آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للعمالات والأقاليم.	تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة.

6

تكريس الحكامة المحلية التشاركية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية[4]



4. يتعلق الأمر بالقوانين التنظيمية التالية: 1) القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات (الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015)؛ 2) القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015)؛ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات (الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015).



المبادئ العامة لتكريس الحكامة التشاركية في دستور 2011

المبـــادئ العامة
لتكريس الحكامة
التشاركية في
دستور 2011

1
دور الجمعيات في
تدبير الشأن المحلي

2
الحق في الحصول على
المعلومات (رافعة
للديمقراطية التشاركية)

3
المشاركة عنصر أساسي
في التنظيم الترابي

4
الآليات التشاركية للحوار
والتشاور والحق في
تقديم العرائض

5
الحكامة الجيدة
للمرافق العمومية



4. المشاركة عنصر أساسي في التنظيم الترابي

الفصل 136: يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

5. الآليات التشاركية للحوار والتشاور والحق في تقديم العرائض

الفصل 139: تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يُمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.

6. الحكامة الجيدة للمرافق العمومية

الفصل 154: يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

الفصل 155: يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم، وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة.

الفصل 156: تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. تقدم المرافق العمومية الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم.

الفصل 157: يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية.



1. مبـــادئ عـــامـــة



الفصل 1: نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

2. دور الجمعيات في تدبير الشأن المحلي

الفصل 12: تُؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وتمارس أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون. لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي.

تُساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون. يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية.

3. الحق في الحصول على المعلومات (رافعة للديمقراطية التشاركية)

الفصل 27: للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، حماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة.

5

تكريس الحكامة التشاركية المحلية في دستور 2011





5. الحكامة، أحد أهداف تعديل الميثاق الجماعي لسنة 2002 (2009)

في سنة 2008، انطلق مسلسل جديد للتفكير والنقاش من قبل وزارة الداخلية بغاية محددة، وهي مراجعة الميثاق الجماعي لسنة 2002. فبناء على التشخيص الذي أنجزته الوزارة سنة 2007، تم طرح ثلاثة مواضيع للنقاش وتقديم التوصيات في إطار ثمانية ورشات جهوية: الحكامة، المرافق العمومية المحلية، الأملاك الجماعية. وتبعا لهذه الأشغال، تمت صياغة مشروع قانون بتعديل الميثاق الجماعي وقدم للبرلمان الذي صادق عليه. يتعلق الأمر بقانون 18 فبراير 2009.

6. التكريس الجزئي للمشاركة في الميثاق الجماعي السابق (قانون 18 فبراير 2009)

كرس القانون رقم 17.08 (18-2-2009)[3] المعدل للميثاق الجماعي لأول مرة المقاربة التشاركية المحلية على مستويين:

- **إحداث «لجنة المساواة وتكافؤ الفرص»**

« تحدث لدى المجلس الجماعي لجنة استشارية تدعى لجنة المساواة وتكافؤ الفرص وتتكون من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي.
يرأس اللجنة رئيس المجلس الجماعي أو من ينوب عنه ويتولى إعداد جدول أعمال اجتماعاتها.
تبدي اللجنة رأيها كلما دعت الضرورة بطلب من المجلس أو رئيسه في القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي ويمكن لأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات تدخل في مجال اختصاصاتها.» (المادة 14 من القانون).



- **إقرار منهجية تشاركية لوضع المخطط الجماعي للتنمية**

«يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية، يعده رئيس المجلس الجماعي. (...) يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع. (...) يجب أن تتضمن وثيقة المخطط الجماعي للتنمية لزوما العناصر الاتية: - تشخيصا يظهر الإمكانات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة؛ - **الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين**؛ - الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط الجماعي للتنمية. تحدد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية بنص تنظيمي». (المادة 36 من القانون).

---

3. المادة 36 من القانون رقم 78.00 الصادر في 3 أكتوبر 2002 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييرها وتتميمها بمقتضى القانون رقم 17.08 الصادر في 18 فبراير 2009 (الجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009.



3. اللاتمركز واللامركزية، مقوم ضروري للحكامة الترابية الجيدة

الخطاب الملكي ليوم 30 يوليوز 2006 (ذكرى عيد العرش)

«وفي السياق ذاته، تلقينا التقرير الذي أعدته مجموعة من الطاقات الفكرية والعلمية الوطنية، الذي يستهدف (...) تعميق النقاش العام حول السياسات العمومية الوطنية، الممكن نهجها في أفق العقدين المقبلين. كما أن هذه السنة (...) مناسبة يتعين علينا أن نجعل منها محطة لتقويم تجربتنا، في مجال الديمقراطية المحلية، لاستشراف ما نسعى إليه، من توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، وتحقيق نجاعة السياسات والبرامج العمومية. وفي هذا الصدد، يتعين علينا إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية، والعمل على أن يصبح التدبير اللامتمركز، بوصفه لازمة لخيار اللامركزية، قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية، ومقوما ضروريا **للحكامة الترابية الجيدة**».

4. حكامة وتنمية المدن: الموضوع الرئيسي للملتقى الوطني حول الجماعات المحلية

نظمت وزارة الداخلية الملتقيات الجهوية للجماعات المحلية وقد عرف الملتقى الوطني المنعقد بمدينة أكادير في 12 و13 دجنبر 2006، تحت الرعاية الفعلية لجلالة الملك، حول موضوع «تنمية المدن، مواطنة ومسؤولية» مناقشة وتقديم توصيات حول ثلاثة محاور: - حكامة المدن؛ تدبير المرافق العمومية؛ - تنمية المدن.

الخطاب الملكي ليوم 12 دجنبر 2006 (الملتقى الوطني للجماعات المحلية بأكادير)

«وإن طموحنا لكبير في جعل المدن والجماعات المحلية، تشكل، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، شريكا حقيقيا في مسلسل التنمية الشاملة ببلادنا، وقوة اقتراحية، لتفعيل مختلف الاستراتيجيات الوطنية. **وبما أن الحكامة الجيدة، أصبحت عنصرا أساسيا في تدبير المدن الكبرى، كان لزاماً على مدننا التوجه نحو نظام يمكن من فتح المجال لمبادرات، تقوم على مقاربة تعاقدية وتشاركية، بين الدولة والمدن، ومن انخراط مختلف الفعاليات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، وإشراك المواطنين في مختلف مراحل إنجاز البرامج المحلية**».



برز مفهوم الحكامة الترابية تدريجيا ابتداء من 1999 إلى حدود صدور قانون 2009 المعدل للميثاق الجماعي السابق لسنة 2002. نتج هذا التطور عن مبادرات ملكية، ودراسات وأبحاث تركيبية، وأعمال حكومية.

1. المفهوم الجديد للسلطة وإشراك المواطنين (1999)

خطاب 12 أكتوبر 1999: المفهوم الجديد للسلطة

«ونريد في هذه المناسبة أن نعرض مفهوما جديدا للسلطة وما يرتبط بها، مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية وتدبير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي. وهي مسؤولية لا يمكن النهوض بها داخل **المكاتب الإدارية التي يجب أن تكون مفتوحة في وجه المواطنين** ولكن تتطلب احتكاكا مباشرا بهم وملامسة ميدانية لمشاكلهم في عين المكان **وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة**».

2. تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب وآفاق 2025 (2005)

أطلق الخطاب الملكي ليوم 20 غشت 2003 مشروعا جماعيا وتشاركيا للدراسة والتفكير والمناقشة حول تقييم الوضع السابق للتنمية البشرية بالمغرب منذ حصوله على الاستقلال وآفاق العشرين سنة المقبلة. أخذ هذا المشروع شكل تقرير يحمل عنوان «50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب وأفاق 2025»، وقد تم نشره في نهاية سنة 2005.

يضم هذا التقرير عدة تقارير موضوعاتية، يحمل أحدها عنوان «تقرير حول الإطار المفاهيمي والتشريعي والتنظيمي لمسلسل اللامركزية والجهوية بالمغرب». يضع هذا التقرير الموضوعاتي حصيلة السنوات السابقة ويقترح الإصلاحات التي يجب الأخذ بها في مجال اللامركزية واللاتمركز.[2]

2. المادة 14 من القانون رقم 78.00 الصادر في 3 أكتوبر 2002 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييرها وتتميمها بمقتضى القانون رقم 17.08 الصادر في 18 فبراير 2009 (الجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009).

4 تطور مفهوم الحكامة التشاركية المحلية بالمغرب

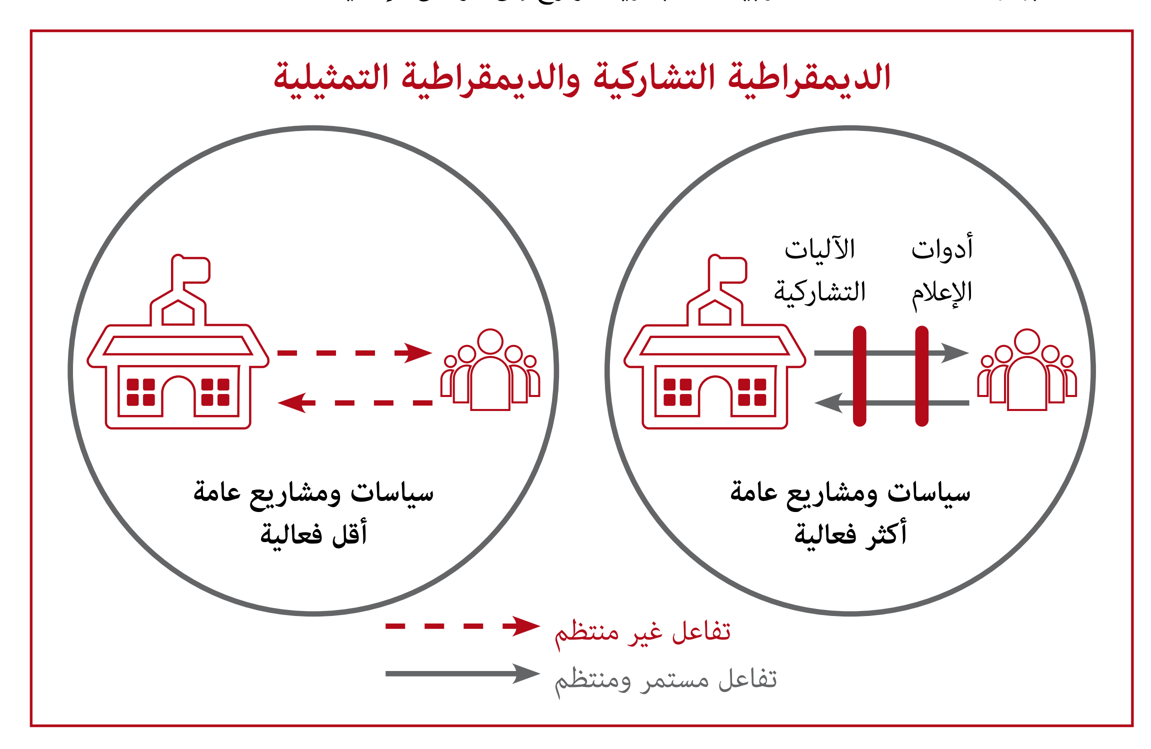




ملاحظة هامة: إن المشاركة ليست إلا عنصرا من بين العناصر المكونة لمفهوم الحكامة، ظهر تدريجيا وفرض نفسه على المستوى العالمي وتبنته المؤسسات الدولية المعنية.

3. الحكامة المحلية والديمقراطية التشاركية

بدأت نظرية متكاملة حول المشاركة في الظهور باعتبارها جزءا من الحكامة الجيدة في الأدبيات الدولية بصفة خاصة منذ سنة 2002، بمناسبة إصدار **التقرير الدولي حول التنمية البشرية من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية**. يبرر هذا التقرير أهمية الحكامة المبنية على المشاركة الفعالة: «إن الحكامة تصبح أكثر فعالية إذا سمحت بإشراك الجميع. عندما نستشير الساكنة المحلية حول موقع بناء مستشفى جديد، مثلا، فمن المرجح جدا أن هذه المؤسسة سيتم بناؤها في المكان المناسب». إذا كانت المشاركة المواطنة جزءا من الحكامة المحلية ومن عناصرها الأساسية، فإن الحكامة التشاركية المحلية تعني توفير الشروط الضرورية لإعمال الحق في المشاركة، ولا سيما أدوات المشاركة المناسبة (الآليات التشاركية) وأدوات الإعلام. نسرد هنا مثالا من القانون الفرنسي، الذي جاء بصيغة واضحة ودقيقة في هذا المجال، حيث ينص الفصل 1. L. 2141 من المدونة العامة للجماعات الترابية على ما يلي : «إن حق سكان الجماعة في حصولهم على المعلومات المتعلقة بقضايا الجماعة وفي استشارتهم حول القرارات التي تهمهم، والذي لا يمكن فصله عن التدبير الحر للجماعات الترابية، هو مبدأ جوهري للديمقراطية المحلية. ويمارس هذا الحق بغض النظر عن المقتضيات الجاري بها العمل ولاسيما تلك المتعلقة بإشهار أعمال السلطات الترابية وكذا بحرية الولوج إلى الوثائق الإدارية».





1. مفهوم الحكامة بصفة عامة

- حسب بعض **الفقهاء**، تم تكريس الكلمة الإنجليزية «governance» (التي كانت تعني ممارسة الحكم) في التسعينيات من قبل الهيئات الدولية (الأمم المتحدة، البنك الدولي، صندوق النقد الدولي) بمفهوم «فن الحكم أو طريقة الحكم»، مع إضافة عنصر وهو التأكيد على أسلوب جديد لتدبير الشؤون العامة يرتكز على إشراك المجتمع المدني على كافة المستويات (Jean-Pierre GAUDIN).
- تعريف **البنك الدولي**: «نعرف الحكامة بكونها مجموع التقاليد والمؤسسات التي يمارس بها الحكم في بلد معين والتي تهدف إلى تحقيق الخير للجميع». وتشمل أيضا قدرة الحكومة على التدبير الفعال لمواردها، وتطبيق سياسات مناسبة، واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات، مع وجود رقابة ديمقراطية على الموظفين الذين يمارسون السلطة. (البنك الدولي، تقرير حول الحكامة والتنمية – 1992).
- يعرف **برنامج الأمم المتحدة للتنمية** الحكامة كما يلي: «يمكن تعريف الحكامة بأنها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتدبير الشؤون العامة على كافة المستويات. وهي تضم الآليات والمساطر والمؤسسات التي من خلالها يعبر الأفراد والمجموعات عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم التي ينص عليها القانون، ويحترمون التزاماتهم، ويفضون النزاعات بينهم. وتتميز الحكامة بصفة خاصة بالمشاركة والمسؤولية والإنصاف. كما تكرس سيادة القانون وتحرص على أن تتأسس الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على توافق واسع، وأن تتمكن الفئات الأكثر فقرا والتي في وضعية هشاشة أن تسمع صوتها عند اتخاذ القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد الضرورية للتنمية». (المؤتمر العالمي حول «الحكامة والتنمية البشرية»، المنظم سنة 1997).

2. مفهوم الحكامة المحلية

تعريف **برنامج الأمم المتحدة للتنمية**: «الحكامة المحلية تكمن في مجموعة من المؤسسات والآليات والمساطر التي تسمح للمواطنين بالتعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم على المستوى المحلي. ترتكز الحكامة الجيدة على عدة أعمدة: المشاركة المواطنة، الشراكات بين الفاعلين الرئيسيين على المستوى المحلي، توفر مصادر متعددة للمعلومات، مؤسسات للمحاسبة وتوجه بالأولوية لفائدة الفقراء» (الحكامة اللامركزية من أجل التنمية: مذكرة تطبيقية مندمجة حول اللامركزية والحكم المحلي والتنمية الحضرية/القروية، أبريل 2004)[1].

خلاصة: مفهوم الحكامة المحلية
يمكن تعريف الحكامة المحلية بأنها مجموع الممارسات المتعلقة بتدبير الشؤون العامة المحلية والتي تندرج ضمن **احترام القانون والمساطر** النافذة وفي مصلحة السكان ومستعملي المرافق العمومية المحلية. وهي تقتضي إقرار وإعمال آليات تسمح للسكان بالتعبير عن مصالحهم والمشاركة في تنمية منطقتهم. كما تأخذ بعين الاعتبار التشاور مع القطاع الخاص.

1. Decentralised Governance for Development: A Combined Pratice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development, April 2004.

3

تعـــريـــف الحكـــامـــة التشـــاركيـــة المحـــليـــة





يستجيب هذا الكتاب لحاجة معرفية تكمن في ترصيد مضامين العروض والنقاشات التي جرت في إطار اللقاء التكويني الأول للشبكة المغربية للحكامة التشاركية. يعرض هذا الكتاب المفاهيم الأساسية المتعلقة بالحكامة التشاركية المحلية، وكذا الآليات والقوانين المرتبطة بها.

فهو يعرف في البداية مفهوم الحكامة بصفة عامة، والحكامة المحلية بصفة خاصة، من خلال الفقه القانوني والسياسي، ومن خلال أدبيات بعض الهيئات الدولية التي تعتمد هذا المفهوم، مع إبراز الربط الذي تضعه بين الحكامة المحلية والديمقراطية التشاركية.

يعالج الكتاب أيضا التطور التاريخي لمفهوم الحكامة المحلية وعلاقته بالمشاركة المواطنة على ضوء الخطب الملكية التي تعتبر مؤسسة لهذا النهج، بالإضافة إلى التوجه نحو تكريس الديمقراطية التشاركية في الميثاق الجماعي السابق بمناسبة تعديله سنة 2009 كما يعمل على عرض المقتضيات الدستورية الجديدة المتعلقة بالحكامة التشاركية، والتي تؤكد على دور الجمعيات في المساهمة في تدبير الشأن المحلي والاعتراف بحق المواطنات والمواطنين في الحصول على المعلومات كرافعة لممارسة المشاركة، وكذا اعتبار المشاركة المواطنة من مقومات التنظيم الترابي، بالإضافة إلى التنصيص على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور وتكريس ممارسة حق تقديم العرائض على المستوى المحلي والجهوي.

وقد تم تخصيص قسم من الكتاب للنصوص القانونية التي تدعم الحكامة التشاركية على المستوى المحلي وتنظمها. ويتعلق الأمر بالمقتضيات ذات الصلة التي تتضمنها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية. إذ بالإضافة إلى التنصيص على الآليات التشاركية للحوار والتشاور وحق تقديم العراض، فهي تحدث كذلك هيئات استشارية موضوعاتية يختلف عددها بحسب نوع الجماعة الترابية المعنية . علاوة على ما سبق، يتضمن الكتاب قسما خاصا يعرض الآليات التشاركية وكيفيات اشتغالها على ضوء القانون المقارن، وذلك من أجل إعطاء نظرة عن تجارب بعض الدول التي يمكن الاستئناس بها عند الضرورة .وفي الأخير، كان من اللازم معالجة موضوع هام وهو كيفية تنظيم العلاقة بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني في إطار إعمال آليات المشاركة، وذلك من خلال إعطاء نموذج لما يسمى في القانون المقارن بميثاق الديمقراطية التشاركية، يتم وضعه بطريقة تشاركية لضمان حسن سير المشاركة المواطنة بحيث يحدد حقوق وواجبات الأطراف المعنية بناء على قيم واضحة ترتبط بالمساواة، الحياد، الشفافية والالتزام.



انخرط المغرب منذ عدة سنوات في مسلسل إصلاح تدريجي يهدف إلى ترسيخ أسس دولة الحق والقانون وتعزيز المؤسسات الدستورية، ممهدا بذلك الطريق أمام جميع الفاعلين للمساهمة في بناء مجتمع معاصر يتمتع فيه المواطنات والمواطنون بكامل حقوقهم على قدم المساواة. وقد جاء الدستور لتتويج هذه الجهود وتكريس المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة على المستوى الوطني والمحلي.

ونظرا لكون الجماعات أحد الأطر الأكثر قربا وملاءمة لإشراك المواطنين والمواطنات، بادرت المملكة إلى صياغة عدة قوانين (القوانين المنظمة للامركزية، الميثاق الجماعي المعدل...) بهدف تقريب الإدارة من احتياجات المواطن من خلال إشراكه إلى جانب مختلف الفاعلين المحليين (الجمعيات، القطاع الخاص، القطاع العام...) في تدبير الشؤون المحلية.

وعلى الرغم من أن هذه التجربة مازالت في أطوارها الأولى، إلا أنها شهدت تقدما ملموسا في الآونة الأخيرة. فبينما يهيمن نوع من عدم الثقة المتبادلة بين المجتمع المدني والإدارة العمومية المحلية في بعض الجماعات المحلية، قطعت جماعات أخرى شوطا كبيرا في هذا المجال من خلال إشراك حقيقي للمواطنين بشكل ملموس في إدارة الشؤون المحلية، كما هو الحال بالنسبة للجماعات التي تطبق آلية الميزانية التشاركية.

برنامج التعاون البلدي - حكامة محلية وتشاركية بالمغرب العربي المعروف اختصارا ب CoMun هو برنامج جهوي من أجل التنمية الحضرية والحكامة المحلية يتم إنجازه من طرف الوكالة الألمانية للتعاون الدولي Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) بشراكة مع المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية. ويعمل برنامج CoMun على الترويج لمفهوم اللامركزية عن طريق إحداث هياكل تشاركية بالمغرب وباقي دول المغرب العربي. كما يهدف هذا البرنامج إلى المساهمة في تطوير فاعلية الإدارة الجماعية في ميدان التدبير والحكامة التشاركية على المستوى المحلي.

يعتمد برنامج تعاون المدن والبلديات على منهجية تشبيك المسؤوليين والفاعلين المحليين حول مواضيع التنمية المحلية الأولوية، وخاصة في المجالات التالية : تدبير النفايات، النقل العمومي، المدن العتيقة، الطاقة والإنارة العمومية وكذا الحكامة التشاركية المحلية.

تعمل الوكالة الألمانية للتعاون الدولي والمديرية العامة للجماعات المحلية من خلال البرنامج على تزويد هاته الشبكات الموضوعاتية المكونة من مجموعة من المدن بوسائل وآليات ملائمة تساعد على تمكينها من تدبير فعال ونجع للشؤون المحلية.

وعلاوة على ذلك، تعتبر الشبكة المغربية للحكامة التشاركية بمثابة منصة جديدة للنقاش حول قضايا الحكامة المحلية والديمقراطية التشاركية. وتهدف الشبكة إلى إفساح مجال للحوار وتبادل الخبرات الجيدة بين المسؤولين التقنيين والمنتخبين من مختلف المدن المغربية من أجل مواجهة التحديات التي تفرضها النصوص القانونية والتنظيمية الجديدة والمساهمة في تحقيق الحكامة التشاركية.

2 مقدمة





”نص دستور 2011 ولأول مرة في فصله الأول على مبدأ مفاده أن الديمقراطية المواطنة والتشاركية، وكذا قواعد الحكامة الجيدة، تشكل، إلى جانب قواعد أخرى، إحدى أسس النظام الدستوري المغربي. كما يمنح الفصل 12 من الدستور للجمعيات والمنظمات غير الحكومية صلاحية المساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها.

وفيما يتعلق بالمستوى الترابي، فإن الفصل 139 من الدستور ينص على أن مجالس الجهات ومجالس الجماعات الترابية الأخرى تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. تم إدراج هذا المقتضى الدستوري الأخير في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015.

وفيما يخص الجماعات، ينص القانون التنظيمي رقم 113.14 على ثلاثة أنواع من الآليات التشاركية: 1) هيئة استشارية تحدث لدى المجلس الجماعي بشراكة مع المجتمع المدني، تهتم بقضايا المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، ويحدد النظام الداخلي للمجلس كيفيات تأليف هذه الهيئة وتسييرها؛ 2) آليات تشاركية للحوار والتشاور يحدثها المجلس الجماعي وتدرج في نظامه الداخلي؛ 3) حق طلب تسجيل مسألة معينة في جدول أعمال المجلس الجماعي وتكون ضمن اختصاصه (العرائض).

يندرج هذا الدليل في السياق القانوني المشار إليه ويهدف إلى تقديم أهم المستجدات المتعلقة بالمشاركة المواطنة على المستوى المحلي.“

1 السيـــاق العــــام





6. تكريس الحكامة المحلية التشاركية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية 21

1. الهيئات الاستشارية الموضوعاتية 22
2. الآليات التشاركية للحوار والتشاور 22
3. حق تقديم العرائض 23

7. الآليات التشاركية للحوار والتشاور في القانون المقارن 26

الاستشارة 27
التـشــــاور 28
الإنتاج المشترك للقرار 28
الاستفـتــاء المحلي 29

8. تنظيم العلاقة بين الجماعة والمجتمع المدني: ميثاق الديمقراطية التشاركية كمثال 31

خـاتـمـــة 33

قاموس المصطلحات والمفاهيم 34

المراجع 36



الفهـــرس

1. السيــاق العـــام 5

2. مـقـدمـــة 7

3. تعـريـف الحـكـامـة التشـاركيـة المحـلـيـة 10

1. مفهوم الحكامة بصفة عامة 11
2. مفهوم الحكامة المحلية 11
3. الحكامة المحلية والديمقراطية التشاركية 12

4. تطور مفهوم الحكامة التشاركية المحلية بالمغرب 13

1. المفهوم الجديد للسلطة وإشراك المواطنين (1999) 14
2. تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب وآفاق 2025 (2005) 14
3. اللاتمركز واللامركزية، مقوم ضروري للحكامة الترابية الجيدة 15
4. حكامة وتنمية المدن: الموضوع الرئيسي للملتقى الوطني حول الجماعات المحلية 15
5. الحكامة، أحد أهداف تعديل الميثاق الجماعي لسنة 2002 (2009) 16
6. التكريس الجزئي للمشاركة في الميثاق الجماعي السابق (قانون 18 فبراير 2009) 16

5. تكريس الحكامة التشاركية المحلية في دستور 2011 17

1. مبـــادئ عـامـــة 18
2. دور الجمعيات في تدبير الشأن المحلي 18
3. الحق في الحصول على المعلومات (رافعة للديمقراطية التشاركية) 18
4. المشاركة عنصر أساسي في التنظيم الترابي 19
5. الآليات التشاركية للحوار والتشاور والحق في تقديم العرائض 19
6. الحكامـة الجيـدة للمرافق العمومية 19



طبع من طرف :
التعاون البلدي
حكامة محلية وتشاركية بالمغرب العربي

من إنجاز :
السيد عبد الله حارسي

بدعم من :
المديرية العامة للجماعات المحلية

تصميم :
Napalm

الصور :
التعاون البلدي - حكامة محلية وتشاركية بالمغرب العربي

طبعة يناير 2017



برنامج **التعاون البلدي - حكامة محلية وتشاركية بالمغرب العربي**
يشجع احترام البيئة، وهذا الكتيب تمت طباعته على ورق معاد تدويره.







المملكة المغربية
وزارة الداخلية

الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية

© CoMun

© Ute Grabowsky

CoMun – coopération municipale
Gouvernance locale et participative au Maghreb

المديرية العامة
للجماعات المحلية